



Startbanen op de werkvloer van de grootstad

Evaluatie van de startbanen van het grootstedenbeleid 2003-2007

Synthese

Line Van Hemel (HIVA) en Brice Champetier (FUSL)
in samenwerking met
Aude Garely & Sherazade Bekir (Agence Alter)
Vicky Heylen (HIVA)

Promotoren: prof. dr. Ludo Struyven (HIVA)
prof. dr. Abraham Franssen (FUSL)
prof. dr. Yannick Vanderborght (FUSL)

opdrachtgever: cel Grootstedenbeleid (POD Maatschappelijke Integratie)
Mei 2008



Hoger instituut
voor de arbeid

INHOUD

Situering	5
INLEIDING	6
1. <i>Startbanen in de grootstad ...</i>	6
1.1 Maatregel Startbaanovereenkomsten GSB	6
1.2 Evaluatievragen	7
2. <i>Evaluatiemodel en opbouw van het verslag</i>	7
1 - Opzet van de maatregel startbaanovereenkomsten GSB	12
1. <i>Opzet van de maatregel</i>	12
1.1 Opzet van het stedenbeleid	12
1.2 Opzet van het Rosettaplan	13
1.3 Specifieke opzet van de maatregel Startbaanovereenkomsten GSB	14
2. <i>Veranderende doelstellingen van de maatregel Startbaanovereenkomsten GSB</i>	14
2.1 Doelstellingen volgens de samenwerkingsakkoorden tussen de federale overheid en de gewesten (oktober 2000)	14
2.2 Doelstellingen volgens de overeenkomsten tussen de federale overheid en de gemeenten (2002)	15
2.3 Doelstellingen volgens de programmawet van 22 december 2003: verlenging van de looptijd van de startbaanovereenkomsten	16
3. <i>Beleidsadministratief programma</i>	17
4. <i>Geïnvesteerde middelen</i>	19
4.1 Middelen geïnvesteed door de federale overheid	19
4.2 Middelen geïnvesteed door de steden	20
5. <i>Hypothesen en mogelijke spanningen</i>	20

2 – Implementering van de maatregel op het terrein	21
1. De doelgroep: welke functies en voor wie?	21
2. De steden als werkgever	30
2.1 Het jobcoachmodel	30
2.2 Het multi-aansturingsmodel	33
3. Samenvatting	36
3 – Impact van de maatregel	39
1. Doorstroomresultaten	39
2. De stem van de jongeren	42
Ervaringen met Rosetta uit de eerste hand	45
3. Besluit	46
4 – Evaluatie door de actoren	48
1. Nederlandstalige focusgroep	48
2. Franstalige focusgroep	51
2.1 Vaststellingen, bespreking en analyse	51
2.2 Voorstellen en aanbevelingen van de deelnemers	52
5 – Conclusies en aanbevelingen van de evaluatoren	54
1. Toetsing van hypothesen en evaluatiecriteria	54
1.1 Relevantie van de maatregel Startbaanovereenkomsten GSB	54
1.2 Doelmatigheid van de maatregel Startbaanovereenkomsten GSB	56
1.3 Doeltreffendheid van de maatregel Startbaanovereenkomsten GSB	58
2. <i>Conclusie: drie scenario's</i>	59
2.1 Maatregel Startbaanovereenkomsten GSB: een hulpmiddel voor gemeenten en steden	59
2.2 Maatregel Startbaanovereenkomsten GSB: een springplank naar de inschakeling van laaggeschoolde jongeren	61
2.3 Maatregel Startbaanovereenkomsten GSB: een instrument voor het stedenbeleid	62

SITUERING

Op het vlak van het actief arbeidsmarktbeleid is België traditioneel sterk vertegenwoordigd in de categorie van directe jobcreatie voor bepaalde doelgroepen van werkzoekenden. In de praktijk gaat het om quasi volledig gesubsidieerde tewerkstelling in de overheid en in de non-profitsector. Het budget in België voor directe jobcreatie bedroeg in 2004 de helft van het totale budget voor actief arbeidsmarktbeleid, in vergelijking met gemiddeld 16% in de EU (25 lidstaten) (Vroman en Van Wichelen, 2007) ¹. Dit onderzoek spitst zich toe op een specifiek contingent van jobcreatie, namelijk 170 startbanen toegewezen aan vijftien steden in het kader van het federale grootstedenbeleid. In tegenstelling tot het type van economische evaluatiestudies gebaseerd op de meting van de nettotewerkstellingsimpact, bestaat dit onderzoek uit een proces- en productevaluatie gebaseerd op een combinatie van kwalitatieve en deels kwantitatieve methoden vanuit het perspectief van de interventie op stedelijk niveau en de verschillende actoren die daarbij zijn betrokken.

Dit document is een synthese van het eindverslag (159 pagina's) m.b.t. de evaluatie van de startbaanovereenkomsten gelinkt aan het grootstedenbeleid. Het eindverslag en deze synthese zijn het resultaat van een samenwerking tussen het Hoger Instituut voor de Arbeid – HIVA-K.U.Leuven en de Facultés Universitaires Saint-Louis, plus het agentschap Alter, in antwoord op een offertevraag van de federale cel Grootstedenbeleid. De geïnteresseerde lezer kan de integrale tekst van het eindverslag opvragen bij de opdrachtgever of uitvoerders.

¹ Vroman P. en Van Wichelen L. (2007), 'Het Vlaams en Belgisch arbeidsmarktbeleid door een Europese bril', Over.Werk 17 (1): p. 94-100.

INLEIDING

1. Startbanen in de grootstad ...

De ondertewerkstelling van jongeren, in het bijzonder laaggeschoolde jongeren, alsook de spanningen en moeilijkheden die het leven in de grootstad met zich meebrengt, en dan vooral in de achtergestelde wijken, zijn twee knelpunten die de voorbije vijftien jaar steevast boven aan de beleidsagenda stonden. Het Rosettaplan – *aanvankelijk bedoeld om de aanwerving van laaggeschoolde jongeren door bedrijven en overheden te bevorderen* – en het grootstedenbeleid – *dat concreet vormt krijgt dankzij de federale financiering van geïntegreerde maatschappelijke en stadsontwikkelingsprojecten via de stadscontracten², voorgesteld en geïmplementeerd door de vijftien steden en gemeenten van het Brusselse, Vlaamse en Waalse Gewest en die als prioritair worden beschouwd* –, zijn sinds 1999 twee voorbeelden par excellence van overheidsinterventie in die domeinen.

We wijzen erop dat beide beleidstakken afzonderlijk werden ontwikkeld en ook los van elkaar worden gevoerd. Ze blijven dan ook de bevoegdheid van twee verschillende ministeries (Werkgelegenheid *versus* Grootstedenbeleid) en verschillende besturen (ONEM, VDAB, Forem, Actiris *versus* dienst Grootstedenbeleid binnen de Programmatorische Overheidsdienst Maatschappelijke Integratie, Armoedebestrijding en Sociale Economie).

1.1 Maatregel Startbaanovereenkomsten GSB

Het belang van de maatregel Startbaanovereenkomsten (de zogenaamde ‘Rosetta-overeenkomsten’) toegewezen aan het federale grootstedenbeleid bestaat erin de doelstellingen eigen aan elk van deze beleidstakken te proberen vertalen naar een specifiek instrument dat sinds 2000 wordt geïmplementeerd. Bovendien worden beide beleidstakken – en *a fortiori* de voorziening Startbaanovereenkomsten GSB, waar beide beleidssporen samenvloeien – gekenmerkt door nieuwe vormen van overheidsinterventie, waarbij voorrang wordt verleend aan plaatselijke acties op een bepaald grondgebied, toegespitst op bepaalde doelgroepen, waarbij wordt overgegaan tot een overdracht van bevoegdheden met het oog op het bevorderen van transversale acties, in netwerk en via partnerschappen. De maatregel Startbaanovereenkomsten GSB, die kadert binnen de actieve welvaartsstaat en symbool staat voor de nieuwe stadsberoepen (stadsstewards, parkwachters, buurtbemiddelaars...), is ondanks het feit dat deze betrekking heeft op een beperkt aantal banen (170 Startbaanovereenkomsten) en jongeren (bijna 400 jongeren

² Bijvoorbeeld de voorziening van openbare ruimten voor ontmoeting en vrijetijdsbesteding in de wijken, de bevordering van bewonersparticipatie, de uitvoering van geïntegreerde wijkontwikkelingsplannen, de begeleiding van achtergestelde bevolkingsgroepen, steun voor lokaal ondernemerschap, betere huisvesting, ...

konden sinds 2000 van deze maatregel genieten) een goede 'indicator' en 'analysator' van de hedendaagse overheidsinterventiebenadering in beide sleuteldomeinen.

1.2 Evaluatievragen

Tot nu toe werd de maatregel Startbaanovereenkomsten GSB niet systematisch geëvalueerd. Dit bleek wel zo nuttig vermits de maatregel sinds de lancering ervan in 2000 meermaals werd gereorganiseerd, zowel op het institutionele niveau als op het vlak van regelgeving. De autonome implementering van de maatregel op het niveau van de verschillende steden en gemeenten draagt bovendien onrechtstreeks bij tot een versterking van de plaatselijke identiteit en een opheldering van de beperkte zichtbaarheid en zelfs ontoegankelijkheid en gebrekkige kennis van de voorziening en de uitwerking ervan: *hoe wordt de maatregel geïmplementeerd? Welke problemen ondervinden de plaatselijke actoren zoal? Aan welke functies worden de startbaanovereenkomsten toegewezen? Welke jongeren kunnen ervan genieten? Wat zijn de gevolgen voor het vervolg van hun beroepstraject? In welke mate draagt deze voorziening bij tot de doelstellingen van het grootstedenbeleid? Meer algemeen, welke balans kunnen we opmaken en welke lessen kunnen we trekken na verschillende jaren van uitvoering? Hoe kan de huidige voorziening eventueel verder worden geoptimaliseerd?* Stuk voor stuk vragen die aan bod komen in een evaluatieonderzoek.

2. Evaluatiemodel en opbouw van het verslag

In het kader van dit evaluatieonderzoek hanteren we een constructivistische benadering die er precies op gericht is om de verschillende constructies van de realiteit te belichten die de actoren ontwikkelen, om hun voorwaarden te bestuderen, de 'werkelijkheid' die ze voortbrengen (instellingen, ideologieën...) en de al dan niet gewilde effecten ervan.³ Het zou immers te simplistisch zijn om de succesfactoren en beperkingen van de voorziening Startbanen Grootstedenbeleid te proberen doorgronden door alle aandacht toe te spitsen op de jongeren die ervan konden genieten. Ook de kenmerken van de maatregel, van opzet tot de implementering ervan in de plaatselijke institutionele context (de verschillende plaatselijke actoren en de manier waarop zij deze maatregel implementeerden) moeten in de analyse aan bod komen voor zover het belang van deze factoren en het samenspel van deze actoren bepalend kunnen zijn voor de impact en de uitwerking van deze overheidsinterventie.

Dit evaluatieonderzoek schept dus een totaalbeeld van deze maatregel op het vlak van de invulling van de arbeidsplaatsen, het profiel van de aangeworven jongeren, de lokale variatie in de vormgeving van de maatregel en de

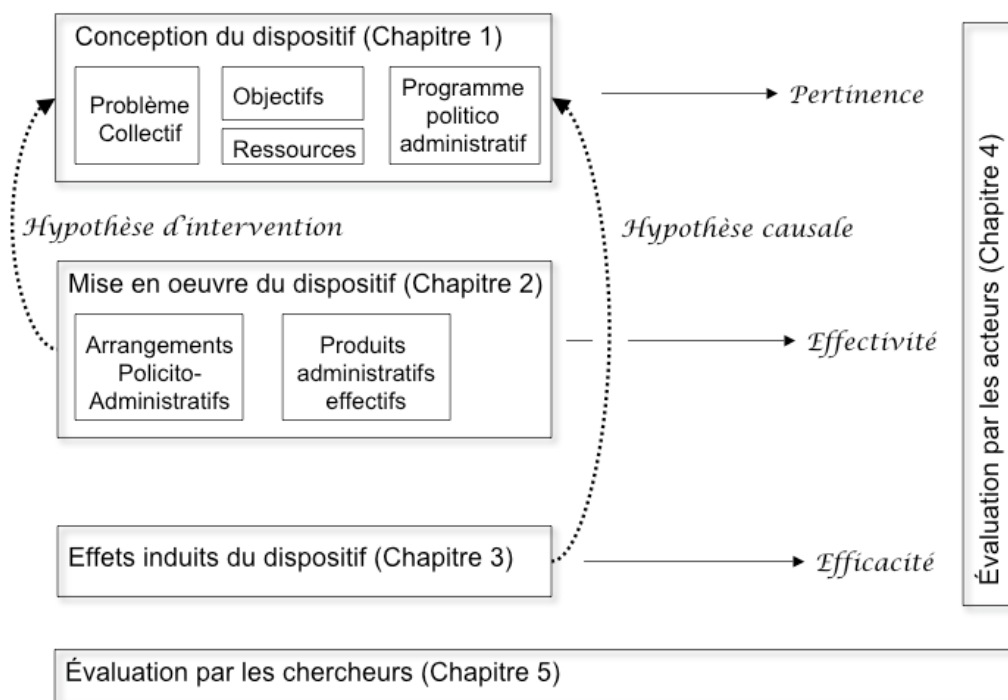
³ Hubert M., 1991, L'approche constructiviste appliquée à la sociologie des problèmes sociaux: éléments d'un débat, *Recherches Sociologiques*, 1-2, p. 23.

gerapporteerde ervaringen, succesfactoren en knelpunten door de jongeren en de steden. Daartoe wordt gebruik gemaakt van een mixed-method benadering:

- op basis van administratieve data, verkregen bij de vijftien steden, de cel grootstedenbeleid en de regionale bemiddelingsdiensten (VDAB, FOREM, Actiris) werd een kwantitatief overzicht gekregen van de gecreëerde jobs, het profiel van de aangeworven jongeren en de contractduur.
- Een analyse van de doorstroomresultaten van 147 jongeren werd gerealiseerd door middel van data verkregen bij de Kruispuntbank voor de Sociale Zekerheid (datawarehouse Arbeidsmarkt en Sociale Bescherming).
- de ervaringen en de arbeidsloopbaan van de jongeren werden in kaart gebracht op basis van 32 diepte-interviews met jongeren. Daarvan waren achttien jongeren nog aan het werk in de startbaan, acht jongeren waren aan het werk en vijf jongeren waren werkloos zes maanden volgend op het einde van de startbaan. Eén jongere was wisselend aan het werk via uitzendarbeid.
- de voorzieningen getroffen door de steden op het vlak van de begeleiding, toeleiding, werving, opleiding en nazorg werden bevraagd op basis van een rondvraag of 'quick scan' bij de lokale coördinatoren van de vijftien betrokken steden (n=44). Vervolgens werden twee focusgroepen, een Nederlandstalige en een Franstalige, georganiseerd om de leerpunten, ervaringen en succesfactoren af te toetsen bij de lokale coördinatoren.

Het onderstaande schema, afgeleid van Varone en Magdalijs⁴, zal dan als leidraad dienen voor dit evaluatieonderzoek.

⁴ Varone F., Magdalijs C., 2000, L'évaluation des politiques publiques en Belgique: théorie, pratiques et défis, *Pyramides*, 1, pp. 55-83.



Opzet van de maatregel (Hoofdstuk 1)

Collectief probleem	Doelstellingen	Beleidsadministratief	RELEVANTIE
	Middelen	programma	

Interventiehypothese

Oorzakelijke hypothese

Implementering van de maatregel (Hoofdstuk 2)

Beleidsadministratieve inrichting	Effectieve administratieve resultaten	DOELMATIGHEID
-----------------------------------	---------------------------------------	---------------

Impact van de maatregel (Hoofdstuk 3)

DOELTREFFENDHEID

Evaluatie door de evaluatoren (Hoofdstuk 5)

Evaluatie door de actoren (Hoofdstuk 4)

Op basis van dit schema geeft onderstaande synthesesetabel, volgens het opbouwplan van dit verslag, de links weer tussen 1) de verschillende stappen in het evaluatieonderzoek, 2) de onderzoeksvragen die moeten worden beantwoord en 3) de methodologie en de bronnen die bij iedere stap worden gebruikt.

1: OPZET VAN OVERHEIDSMAATREGEL 'STARTBANEN GSB'		
Evaluatiefasen	Onderzoeksvragen	Methodologie
OPZET - Doelstellingen - Programma - Middelen - Hypothesen	- Opzet van het startbanenplan en het grootstedenbeleid; - Beoogde doelstellingen en logica binnen een tijdsperspectief; - Mogelijke spanningen tussen doelstellingen	- Kritisch onderzoek van wetenschappelijke literatuur, wetteksten en regelgevingen ; - Inlichtingen inwinnen bij de cel Grootstedenbeleid
2: IMPLEMENTERING VAN DE MAATREGEL		
UITVOERING - Beleids-administratieve inrichting - Administratieve resultaten	- Organisatie en coördinatie van de maatregel (cel Grootstedenbeleid, FOD Werkgelegenheid) - Implementering op het niveau van de steden (organisatiemodellen) - Kenmerken van de administratieve processen op plaatselijk niveau (aanwerving, looptijd van het contract...) - Kenmerken van de functies (soorten beroepen/functies, werkgevers, duur...) - Kenmerken van de jongeren volgens geslacht, leeftijd, opleiding...	- Overleg cel Grootstedenbeleid - Inlichtingen inwinnen bij de 15 steden die deelnemen aan het programma Startbaanovereenkomsten GSB ; 44 'quickscans'; - Analyse van de gegevens m.b.t. de invulling van de startbaanovereenkomsten beschikbaar bij de federale cel Grootstedenbeleid; - Identificatie van het profiel van de jongeren Startbaanovereenkomsten GSB (gegevens van de VDAB, Forem en Actiris)
3: IMPACT		
RESULTATEN - Kwanti-kwali - Positief-negatief	- Traject van de jongere tijdens de Startbaanovereenkomst (afhaken, overschakeling van eenjarige overeenkomst naar meerjarenovereenkomst) volgens leeftijd, geslacht, nationale origine... - Traject na uitval uit de maatregel volgens geslacht, opleidingsniveau, duur van de Startbaanovereenkomst. - Mening van jongeren over hun ervaring m.b.t. opleiding, opvolging, loon, zelfbeeld.	- Kwali-kwantitatieve analyse van de bevraagde jongeren ; - Kwalitatieve analyse: diepte-interviews en analyse van 35 deelnemers - Kwantitatieve analyse: longitudinale analyse van de trajecten van de jongeren (gegevens Kruispuntbank)
4: EVALUATIE DOOR DE ACTOREN		
EVALUATIE DOOR DE ACTOREN - Lessen	- Organisatie van de maatregel op plaatselijk niveau - Succesfactoren en uitvoeringsproblemen - Goede praktijken - Voorstellen op basis van ervaringen.	- Franstalige focusgroep (coördinatoren GSB, verantwoordelijke HRM, ...). - Nederlandstalige focusgroep (jobcoaches)
5: CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN		
EVALUATIE DOOR DE	- Relevantie, doelmatigheid,	- Analyse van onderlinge links

<i>EVALUATOREN</i>	doeltreffendheid - Welke scenario's?	-Toetsing van hypothesen
--------------------	---	--------------------------

1 - OPZET VAN DE MAATREGEL

STARTBAANOVEREENKOMSTEN GSB

In dit eerste punt wordt de opzet van de maatregel Startbanen Grootstedenbeleid verder uitgediept. In navolging van het hoger aangevoerde evaluatiemodel beschrijven we de volgende elementen: opzet, doelstellingen, beleidsadministratief programma, middelen en hypothesen.

1. Opzet van de maatregel

1.1 Opzet van het stedenbeleid

Sinds het begin van de jaren 1990 is uit tal van proefprojecten voor stedelijke vernieuwing gebleken dat het plaatselijke niveau steeds meer de referentie wordt voor federale en gewestelijke overheidsinterventie: veiligheidscontracten sinds 1991⁵, initiatiefwijken in Brussel, bevoorrechte initiatiefgebieden/initiatiefwijken [BIG/IW] en geïntegreerde sociale plannen in Wallonië.

Het grootstedenbeleid komt in België pas echt van de grond met de overschakeling van veiligheidscontracten naar samenlevingscontracten in 1996⁶. Ter ondersteuning van deze switch wordt een Interministeriële Conferentie voor Stedelijke Vernieuwing in het leven geroepen. Het toepassingskader voor dit stadsvernieuwingsbeleid steunt op contracten tussen de nationale overheid en de gemeentelijke instanties.⁷ Niettemin worden voor dit stadsvernieuwingsbeleid van 1996 tot 1999 te weinig middelen uitgetrokken.⁸

In de regeringsverklaring van juni 1999 wordt het stedenbeleid als een prioriteit van de regering naar voren geschoven. Aansluitend wordt ook een Commissariaat opgezet belast met het grootstedenbeleid. Dit Commissariaat voor het Grootstedenbeleid legt op 26 september 1999 een oriënteringsnota voor aan de Ministerraad. "De minister belast met het grootstedenbeleid legt vier doelstellingen vast voor het stedenbeleid: verbetering van het levenskader, de levensomstandigheden, de veiligheid en de economische heropleving".⁹ Vanaf

⁵ Smeets S. (met medew. van Tange C.), 2003, *Insécurité et quartiers*, in Franssen A., Cartuyvels Y. et alii., *Insécurité: un premier état des savoirs. Synthèse bibliographique*, Document opgesteld op vraag van de Koning Boudewijnstichting, p. 25.

⁶ Thibaut C., 2000, *Les Contrats sur les grandes villes*, *L'Année Sociale*, Revue de l'Institut de Sociologie, Brussels, pp. 349-359.

⁷ Idem. p.351.

⁸ Het budget bedroeg 5 miljoen euro.

⁹ Idem, pp. 351-352.

2005 voorziet het meerjarenprogramma voor de stadscontracten vijf strategische doelstellingen:

- geïntegreerde wijkontwikkeling;
- een levenskrachtige lokale economie, duurzame jobs in de buurt;
- een sterke sociale cohesie;
- een gezonde stad in een gezonde omgeving;
- een beter woonaanbod.

Binnen deze strategische doelstellingen dienen de stadscontracten ook te beantwoorden aan een aantal transversale accenten. Deze zijn sociaalprofessionele inschakeling, gelijkheid tussen mannen en vrouwen, diversiteit en interculturaliteit, bewonersparticipatie en duurzame ontwikkeling.

Deze oriënteringsnota voorziet met name de ondertekening van contracten tussen het federale niveau en de gemeenten, die als de bestuurseenheden worden gezien die het dichtste bij de burger staan en die het beste geplaatst zijn om die factoren aan te duiden die de levenskwaliteit in hun steden bedreigen, die initiatieven die oplossingen kunnen aanreiken en die partners met wie het beste wordt samengewerkt.¹⁰

1.2 Opzet van het Rosettaplan

Het Rosettaplan wordt in december 1999 gelanceerd als een van de initiatieven van België in navolging van de Europese werkgelegenheidsrichtsnoeren¹¹. Het doel van dit plan is om iedere jongere zo snel mogelijk aan een job te helpen. In het eerste uitvoeringsjaar van de maatregel werden zo'n 55.000 startbaanovereenkomsten ondertekend.¹² Volgens het plan moet het personeelsbestand van bedrijven en overheden (uitgezonderd onderwijs) met ten minste 50 werknemers uit ten minste 3% jongeren bestaan. In ruil daarvoor worden er voor de werkgevers incentives voorzien, waarbij i) de aanwerving van een laaggeschoolde jongere (houder van een diploma tot lager secundair) recht geeft op een forfaitaire vrijstelling van 495,79 euro per trimester tijdens één jaar, ii) de aanwerving van een laaggeschoolde jongere boven de drempel van 3% het recht opent op een vrijstelling van 1.152,52 euro per trimester, iii) het aanhouden van de jongere die in het Rosettaplan is ingestapt via een contract van onbepaalde duur één jaar lang het recht opent op een korting van 10% op de werkgeversbijdragen.

¹⁰ Idem, p. 352.

¹¹ Lanotte G., 1999, L'insertion professionnelle des jeunes, du plan global au plan 'Rosetta', *L'Année Sociale*, Revue de l'Institut de Sociologie, Brussel, pp. 156-161.

¹² Alter Echos nr. 98, 21 mei 2001, Écolo décortique les résultats du plan Rosetta.

1.3 Specifieke opzet van de maatregel Startbaanovereenkomsten GSB

De link tussen Rosettaplan en het toekomstige grootstedenbeleid komt er in 2000 met de aankondiging van de federale regering dat er 2.000 startbanen worden voorzien, in te vullen bij de federale overheid en de parastatalen en verenigingen die onder haar bevoegdheid vallen¹³. Eén derde van die 2.000 startbanen wordt prioritair toegewezen aan federale programma's (globale projecten), met in een eerste fase 150 en sinds 2002 zo'n 170 startbanen bij het grootstedenbeleid. In die tijd werden er geen richtlijnen geformuleerd m.b.t. de begeleiding, opleiding en de bestending van die banen na de termijn van 12 maanden tijdens dewelke de openbare werkgevers steun kregen van het startbanenplan.

2. *Veranderende doelstellingen van de maatregel Startbaanovereenkomsten GSB*

2.1 Doelstellingen volgens de samenwerkingsakkoorden tussen de federale overheid en de gewesten (oktober 2000)

In een eerste fase (2000) worden de startbaanovereenkomsten voor het grootstedenbeleid via de gewesten en door middel van drie samenwerkingsakkoorden (24 oktober 2000) tussen de federale overheid en de gewesten toegewezen en beheerd.

In het kader van het grootstedenbeleid ontvangt het Vlaamse Gewest 78 startbaanovereenkomsten (niveau 3 of 4) (diploma tot lager secundair) voor een 'openbaar netheidsprogramma'.

Het Waalse Gewest krijgt 53 startbaanovereenkomsten toegewezen. Wat kwalificaties betreft, opteert het Waalse Gewest ervoor om de helft van de startbanen in te vullen met laaggeschoolde (26 jongeren met ten hoogste een diploma lager secundair) en de helft met geschoolde jongeren (19 jongeren met een diploma hoger secundair en 8 jongeren met een graduaatsdiploma). Zij lijken voornamelijk te worden ingeschakeld in projecten met een 'sociaal' oogmerk (integratie van vreemdelingen, schuldbemiddeling, buurtcentra).

Het Brusselse Gewest krijgt er tot slot 27 startbanen bij voor de functie van parkwachter of voor de opvang van kleine kinderen in de gemeentelijke kinderdagverblijven. Het akkoord met het Brusselse Gewest bepaalt bovendien dat deze startbaanovereenkomsten worden verdeeld tussen de 7 gemeenten van de zone Doelstelling 2. Wat beroepskwalificaties betreft, wordt voorzien in 10 tot 15 banen van niveau 2 en 10 tot 15 banen van niveau 3 en 4.

¹³ Alter Echos nr. 70, 6 maart 2000, Le fédéral prépare 2.000 conventions de premier emploi.

2.2 Doelstellingen volgens de overeenkomsten tussen de federale overheid en de gemeenten (2002)

In 2002 werd het beheer van de startbaanovereenkomsten overgeheveld van de gewesten naar de federale cel Grootstedenbeleid, die in 2001 werd opgericht. Nog in datzelfde jaar sluiten de 15 gemeenten die een stadscontract ondertekenden¹⁴ een overeenkomst met de federale overheid.

Gewest	Stad	Aantal startbanen
Brussels Hoofdstedelijk Gewest	Anderlecht	6
	Brussel	8
	Schaarbeek	7
	Sint-Gillis	5
	Sint-JansMolenbeek	8
	Sint-Joost-ten-Noode	3
	Vorst	2
	totaal	39
Vlaanderen	Antwerpen	31
	Gent	26
	Oostende	16
	totaal	73
Wallonië	Charleroi	22
	La Louvière	6
	Liège	14
	Mons	9
	Seraing	7
	totaal	58
Totaal		170

Tabel 1.1 Verdeling van de startbanen over de 15 steden, 2002Bron: cel Grootstedenbeleid

De doelstellingen van de maatregel worden hier expliciet geformuleerd: i) het levenskader en de leefomstandigheden in de stad verbeteren, ii) de beroepsinschakeling van laaggeschoolde jongeren bevorderen, iii) de prioritaire tewerkstelling van laaggeschoolde jongeren uit buurten in moeilijkheden mogelijk maken.

Zoals ons werd verduidelijkt door de leden van de cel Grootstedenbeleid die ter gelegenheid van dit onderzoek werden geïnterviewd, werd er voor 2002 door de POD Maatschappelijke Integratie geen enkele gedragslijn voor de maatregel Startbanen GSB vooropgesteld. Volgens onze respondenten was het, vermits het federale beheer van de startbanen niet op punt stond om deze opdracht nog voor 2002 uit te voeren, niet mogelijk om de gewesten, waaraan dit beheer werd overgedragen, te verplichten om hun acties te laten aansluiten bij de assen die op het federale niveau als prioritair werden beschouwd.

¹⁴ 11 gemeenten ondertekenden een stadscontract in 2000 en nog 4 deden dat in 2001, goed voor 15 steden in totaal.

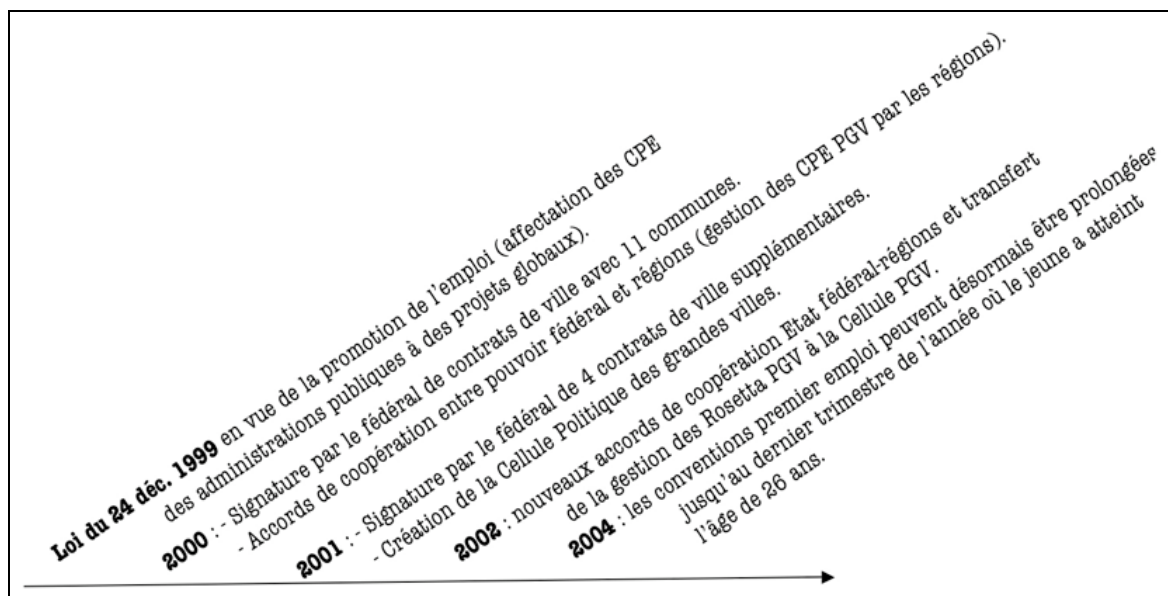
Onze respondenten legden uit dat het programma, toen het beheer ervan in 2002 aan hen werd overgedragen, aan herkadering toe was. Deze herkadering werd echter verhinderd, en wel om twee redenen. Ten eerste werden in de overeenkomsten tussen de federale overheid en de steden van 2002 enkele overgangsbepalingen voorzien. Zo bepaalt een artikel van deze overeenkomsten in het Waalse Gewest *dat de plaatselijke overheden zich er tijdelijk toe verbinden om de akkoorden van de Waalse regering na te leven, opgenomen in de overeenkomsten die door het gewest en de verenigingen vermeld in het toewijzingsprogramma werden ondertekend, en dit gedurende de resterende looptijd van de voormelde overeenkomsten.* Het feit dat dergelijke overgangsmaatregelen in de overeenkomsten van 2002 werden voorzien, wijst erop dat het aanvankelijke beheer op gewestniveau bepalend is geweest voor het huidige beheer van de maatregel. De cel Grootstedenbeleid blijft nog met de gewesten verbonden voor de verdeling van startbanen die niet door deze cel werd opgestart en waarvan ze slechts geleidelijk de controle kan overnemen.

2.3 Doelstellingen volgens de programmawet van 22 december 2003: verlenging van de looptijd van de startbaanovereenkomsten

Vanaf het begin van 2000 tot begin 2004 moeten de overeenkomsten tussen de jonge werknemer en zijn werkgever, conform de wet van 24 december 1999, een looptijd hebben van ten minste één jaar. Uit een kwalitatief overzicht van de maatregel blijkt dat, hoewel de doelstelling m.b.t. de inschakeling in het arbeidscircuit kwantitatief werd gehaald [85.923 jongeren konden van een startbaanovereenkomst genieten tot in 2003], het Rosettaplan geenszins de stabilisering van de deelnemende jongeren kan garanderen¹⁵.

Titel 2 'Werk' van de programmawet van 22 december 2003 houdt dan een belangrijke herziening van de Rosettamaatregel in, vermits voortaan de mogelijkheid wordt voorzien om de startbaanovereenkomsten te verlengen tot de laatste dag van het kwartaal waarin de jongeren de leeftijd van zesentwintig jaar bereikt. Het doel van het Rosettaplan, zoals gewijzigd bij de wet van 2003, wordt dan de stabilisering op de werkplaats door middel van een startbaanovereenkomst met een mogelijk langere looptijd.

¹⁵ Auquier H., Marage V., 2002, L'apprentissage de la condition précaire: 'le plan Rosetta', *L'Année Sociale*, p. 215.



Figuur 1.1 De opeenvolgende herzieningen van het Rosettaplan in de Grootsteden

Wet van 24 dec. 1999 ter bevordering van de werkgelegenheid (toewijzing van startbaanovereenkomsten bij de overheden aan globale projecten).

2000: - Ondertekening van stadscontracten met 11 gemeenten door de federale overheid.
- Samenwerkingsakkoorden tussen federale overheid en gewesten (beheer van de startbaanovereenkomsten GSB door de gewesten).

2001: - Ondertekening van 4 bijkomende stadscontracten door de federale overheid.
- Oprichting van de cel Grootstedenbeleid.

2002: nieuwe samenwerkingsakkoorden federale overheid-gewesten en overheveling van beheer van Startbanen GSB naar de cel GSB.

2004: de startbaanovereenkomsten kunnen voortaan worden verlengd tot de laatste dag van het kwartaal van het jaar waarin de jongeren de leeftijd van 26 jaar bereikt.

3. Beleidsadministratief programma

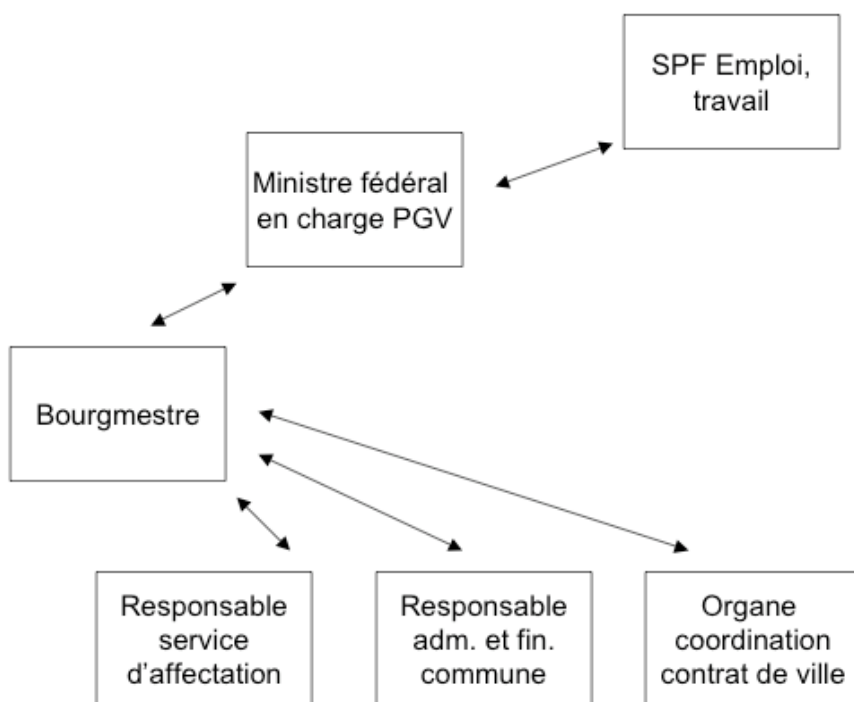
De volgende passage, overgenomen uit een nota van de Federale Overheidsdienst Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg verduidelijkt de grote lijnen van het beleidsadministratieve programma van het Rosettaplan in de Grootsteden (vrije vertaling uit het Frans):

“De 170 arbeidsplaatsen worden ‘uitbesteed’ aan derde en zelfs vierde partners in de steden/gemeenten die deelnemen aan het Grootstedenbeleidprogramma. Iedere ‘uitbesteding’ moet het voorwerp uitmaken van een bijzondere bilaterale overeenkomst tussen de federale

minister bevoegd voor het grootstedenbeleid en de plaatselijke overheid. Elk van deze overeenkomsten maakt deel uit van de partnerschapsovereenkomst”.¹⁶

Deze overeenkomsten tussen het federale niveau (de federale minister) en het plaatselijke niveau (de steden) zijn dus de eerste referentie voor de actoren om de voorwaarden voor uitvoering van het Startbanenplan Grootsteden te kennen. Dankzij het beleidsadministratieve programma van het Startbanenplan Grootsteden kunnen via de overeenkomsten tussen overheid en steden en via de stadscontracten een aantal uitvoeringsactoren worden geïdentificeerd. Het betreft hier in het bijzonder de federale minister belast met het grootstedenbeleid, de burgemeester van de gemeente, de verantwoordelijke van de dienst waar de jongere zal worden tewerkgesteld en het orgaan voor coördinatie van het stadscontract. Momenteel komt het centrale beheer van de maatregel toe aan de minister belast met het grootstedenbeleid en het operationele beheer aan de cel Grootstedenbeleid die binnen de POD Maatschappelijke Integratie werd opgezet.

Het volgende schema illustreert de opbouw van het beleidsadministratieve programma van het Startbanenplan Grootsteden.



Figuur 1.2 Het beleidsadministratieve programma van het Rosettaplan Grootsteden

FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg

¹⁶ Federale Overheidsdienst Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg, Algemene Directie Werkgelegenheid en Arbeidsmarkt, Directie beroepsinschakeling, 2005, *Commentaire administratif de la convention de partenariat concernant l'occupation de jeunes dans les liens d'une convention de premier emploi dans le cadre du projet global fédéral 'Politique des grandes villes'*, p. 1.

Federaal minister belast met GSB

Burgemeester

Verantwoordelijke van de dienst van tewerkstelling

Adm. en fin. verantw. van de gemeente

Coördinatieorgaan stadscontract

In tweede instantie blijft de beheeropdracht m.b.t. de Startbanenmaatregel Grootsteden voornamelijk administratief, zo blijkt uit de commentaren van de bevroegde leden van de cel. De opvolging bestaat er dan in om voor ieder nieuw contract een kopie van de arbeidsovereenkomst te bekomen, plus een kopie van de startbaankaart van de betrokkene evenals een kopie van de loonbriefjes (maandelijks of per kwartaal).

4. Geïnvesteerde middelen

4.1 Middelen geïnvesteed door de federale overheid

De middelen die rechtstreeks op het federale niveau worden geïnvesteed, stromen allereerst door naar de 170 startbanen. De vereiste financiële middelen (5.437.300 euro in 2004) komen uit de envelop voor de Sociale Zekerheid, uit de begroting voor de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening (RVA).¹⁷

We wijzen erop dat deze startbanen 100% door de staat worden gefinancierd. Ze onderscheiden zich daarmee van de meerderheid van de andere startbanen, die voor de werkgever enkel forfaitaire vrijstellingen opleveren in functie van het aantal aangeworven laaggeschoolde jongeren.

Het tweede soort middelen die op het federale niveau worden geïnvesteed, omvat de toewijzing van drie ambtenaren van de cel Grootstedenbeleid voor de coördinatie van deze contracten.

Met betrekking tot niet-geïnvesteerde middelen vermelden we de afwezigheid van enige vorm van financiering voor opleidingen op het federale niveau. Alle gefinancierde startbaanovereenkomsten zijn van het eerste type, waarbij in de startbaanovereenkomst een opleidingsverplichting ten laste van de werkgever kan worden opgenomen.

¹⁷ Federale Overheidsdienst Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg, Algemene Directie Werkgelegenheid en Arbeidsmarkt, Directie beroepsinschakeling, 2005, *Commentaire administratif de la convention de partenariat concernant l'occupation de jeunes dans les liens d'une convention de premier emploi dans le cadre du projet global fédéral 'Politique des grandes villes'*, p. 3.

4.2 Middelen geïnvesteerd door de steden

Steden genieten heel wat lokale beleidsruimte ten aanzien van de vormgeving en finaliteit van de startbanen. Op het lokale niveau stelt zich met betrekking tot de geïnvesteerde middelen de vraag naar welke voorzieningen getroffen worden op het vlak van de toeleiding, omkadering, aanwerving en nazorg van de jongeren?

5. Hypothesen en mogelijke spanningen

De *oorzakelijke hypothese* wordt vertaald naar een aantal veronderstellingen m.b.t. de aaneenschakeling van oorzaken en effecten die het op te lossen maatschappelijke probleem kenschetsen. In voorkomend geval steunt een eerste oorzakelijke hypothese op de veronderstelling dat via het aanbieden van een startbaan aan laaggeschoolde jongeren hun inzetbaarheid en hun kans op inschakeling in het gewone arbeidscircuit groter worden. Wanneer we dit linken aan het grootstedenbeleid komen we tot een tweede oorzakelijke hypothese die stelt dat door het scheppen van banen en nieuwe stadsberoepen (stadssteward, parkwachter...) wordt bijgedragen tot een betere levenskwaliteit in de achtergestelde wijken.

De *interventiehypothesen* zetten dan uiteen hoe het op te lossen collectieve probleem kan worden verlicht en zelfs opgelost door de overheid, namelijk door de gemeenten de mogelijkheid te bieden om jongeren aan te werven in het dubbele kader van de startbaanovereenkomsten en van het grootstedenbeleid, waarbij deze laatste effectief laaggeschoolde jongeren zullen aanwerven in functies die kaderen binnen het grootstedenbeleid.

Op basis van dit onderzoek naar de oorsprong en opzet van de maatregel Startbaanovereenkomsten GSB kunnen we meteen drie mogelijke spanningsvelden onderscheiden:

- 1- Tussen een logica van gesubsidieerde directe jobcreatie en een logica van activering en een betere inzetbaarheid van jongeren
- 2- Gaat het hier om het voorzien van flexibele jobs voor de steden of duurzame jobs voor de jongeren?
- 3- Op het niveau van de toewijzing van de arbeidsplaatsen, tussen een toespitsing op de doelstellingen van het grootstedenbeleid en de willekeurige terbeschikkingstelling van arbeidskrachten aan de gemeentelijke overheden?

2 – IMPLEMENTERING VAN DE MAATREGEL OP HET TERREIN

In dit tweede hoofdstuk gaan we dieper in op het beheer en de vormgeving van de startbanen evenals het profiel van de aangeworven jongeren. In de eerste paragraaf geven we een kwantitatief overzicht van de gecreëerde arbeidsplaatsen en het profiel van de aangeworven jongeren op basis van administratieve data verkregen door de steden, de cel Grootstedenbeleid en de regionale bemiddelingsdiensten (VDAB, FOREM, Actiris). Een tweede paragraaf bespreekt de wijze waarop de startbanen beheerd worden op het lokale niveau. Op basis van de rondvraag konden twee modellen onderscheiden worden over de wijze waarop de startbanen beheerd worden door de steden. Deze modellen komen hier aan bod samen met het verloop van de trajecten voor de jongeren en de getroffen voorzieningen voor de toeleiding, intake, omkadering, begeleiding, opleiding en doorstroming.

1. De doelgroep: welke functies en voor wie?

Bij de verdeling van startbanen over de 15 steden in het federale grootstedenbeleid is geen rekening gehouden met het aantal steden dat een conventie heeft ondertekend met de federale overheid in 2000-2001. Zoals bekend verschilt dat aantal al naargelang de regio: 3 steden in het Vlaamse gewest, 5 in het Waalse gewest en 7 in het Brusselse Gewest. Hoeveel startbanen elke stad of gemeente zou krijgen, heeft zijn beslag gekregen in de samenwerkingsovereenkomsten tussen de federale overheid en de drie gewesten. Artikel 2 van de overeenkomsten (24 oktober 2000) bepaalt dat de federale overheid de financiering op zich neemt voor een welbepaald aantal startbanen: 315 in het Vlaamse gewest, 227 in het Waalse gewest en 72 in het Brusselse Gewest. In het specifieke kader van het grootstedenbeleid is een gelijkaardige verdeling weerhouden: 73 banen in het Vlaamse gewest, 58 in het Waalse gewest en 39 in het Brusselse Gewest. De verdeling van het aantal startbanen paste dus in eerste instantie in een federaal-regionale verdelingslogica.

Box 1 – bemerkingen bij de verdeling van de startbanen GSB:

1. De startbanen werden onder geselecteerde gemeenten verdeeld in overeenstemming met de akkoorden van de overheid aangaande de begroting voor 2000 en 2001, op basis van vier soorten criteria: i) het aantal inwoners van de gemeente, ii) het feit dat bepaalde gebieden van de gemeente binnen Doelstelling 2 vallen, iii) het aandeel van de inwoners dat in achtergestelde wijken woont, iv) het gemiddelde inkomen van de inwoners.

2. *Geen enkel document bepaalt uitdrukkelijk enige criteria voor de verdeling van het aantal arbeidsplaatsen (158 in 2000, 170 in 20002) onder de gemeenten.*
3. *Het ziet ernaar uit dat de verdeling van het aantal Startbaanovereenkomsten GSB in 2000, na de keuze van de begunstigde gemeenten, eerst werd geregeld tussen de drie gewesten onderling en pas daarna tussen de gemeenten van eenzelfde gewest.*
4. *Bij de overheveling van het beheer van de startbanen van de gewesten naar de gemeenten in 2002 werd het aantal Startbaanovereenkomsten GSB in het voordeel van de gemeenten van het Brusselse Gewest opnieuw in evenwicht gebracht.*

De praktijk leert dat het verband met het grootstedenbeleid vooral verwaterd is in Vlaanderen en Brussel. Slechts uitzonderlijk is er sprake van oneigenlijk gebruik van de startbanen door de jongeren in te schakelen voor de administratieve ondersteuning van lokale politici. In totaal vallen 42 van de 170 arbeidsplaatsen expliciet onder een project, een dienst of een coördinatiecel van het grootstedenbeleid. Dit deel van de startbanen heeft dus betrekking op nieuw gecreëerde functies maar voor het andere deel is er sprake van verdringing van reguliere jobs. In Antwerpen en Gent werden enkele startbanen van een GSB-project verplaatst naar een reguliere dienst wegens moeilijkheden op het vlak van de omkadering van de jongeren. Het verzoenen van het stedelijk ontwikkelingsbeleid met de integratie van laaggekwalificeerde jongeren is niet altijd evident.

Bij welke diensten en op welke niveaus worden de startbanen gecreëerd? De stad is de belangrijkste werkgever, namelijk bij 84 procent van de arbeidsplaatsen. Slechts op één locatie werd het OCMW ingeschakeld als werkgever. Het Waalse Gewest heeft de meeste plaatsen toegekend aan vzw's (16 van de 21 arbeidsplaatsen). Tabel 1 en 2 tonen dat de invulling van de startbanen verschilt tussen de gewesten.

- In het Waalse Gewest kaderen de meeste functies binnen de sociaal-culturele (42%) en administratieve (26%) dienstverlening. Veertig procent van de arbeidsplaatsen zijn er gericht op geschoolde profielen.
- In Vlaanderen vormen de milieuwerkers (opladings en straatkeerders; 52%) het grootste aandeel binnen de startbanen gevolgd door algemeen omschreven arbeidersfuncties (26%). Slechts drie procent van de functies zijn er gericht op geschoolde profielen.
- In Brussel zijn functies verbonden aan de openbare veiligheid (stadsstewards, parkwachters; 59%) en milieuwerkers (18%) het meest voorkomend. Ruim acht procent van de arbeidsplaatsen in het hoofdstedelijk gewest vereist een diploma.

Tabel 1 Groepering van de startbanen naar sector volgens het CO.BR.A.-systeem, n=170, 2002-heden

Sector	Vlaamse Gewest percentage	Waalse Gewest percentage	Brussels H. Gewest percentage	15 steden aantal	percentage
1) dienstverlening aan organisaties en bedrijven	78,08	17,24	25,64	77	<u>45,29</u>
1a) waarvan milieuwerkers	<u>52,05</u>	6,90	<u>17,95</u>	49	28,82
1b) waarvan arbeiders	<u>26,03</u>	10,34	7,69	28	16,47
2) openbare veiligheid	4,11	5,17	<u>58,97</u>	29	<u>17,06</u>
3) sociaal en cultureel werk	1,37	<u>41,38</u>	7,69	28	<u>16,47</u>
4) administratieve diensten	4,11	<u>25,86</u>	2,56	19	<u>11,18</u>
5) herstellingen en onderhoudstechnieken	6,85	1,72	2,56	7	4,12
6) kaderpersoneel en -technici	2,74	3,45	2,56	5	2,94
7) dienstverlening aan particulieren	2,74			2	1,18
onbekend		5,17		3	1,76
totaal (%)	100,00	100,00	100,00		100,00
	73	58	39	170	

Bron: plaatsen gebaseerd op de overeenkomsten en aanhangsels afgesloten in het kader van de globale ontwerpen “grootstedenbeleid” van het federale Rosettaplan tussen de 15 steden enerzijds en de Belgische Staat anderzijds. Sectorindeling gebaseerd op de beroepenfiches van het CO.BR.A.-systeem van VDAB.

Tabel 2 Startbanen ingedeeld naar statuut en functieniveau per gewest, n=162*, 2002-heden

	arbeiders	bedienden	rijtotaal (%)
<i>Brussels Hoofdstedelijk Gewest (n=36)</i>			
hooggeschoold (niveau B)	-	2,78	2,78
middengeschoold (niveau C)	-	5,56	5,56
laaggeschoold (niveau D-E)	66,66	25,00	91,66
kolomtotaal Brussels H. Gewest (%)	66,66	33,34	100,00
<i>Vlaamse Gewest (n=70)</i>			
hooggeschoold (niveau B)	-	-	-
middengeschoold (niveau C)	-	2,86	2,86
laaggeschoold (niveau D-E)	95,71	1,43	97,14
kolomtotaal Vlaamse Gewest (%)	95,71	4,29	100,00
<i>Waalse Gewest (n=56)</i>			
hooggeschoold (niveau B)	-	8,93	8,93
middengeschoold (niveau C)	-	30,36	30,36
laaggeschoold (niveau D-E)	26,79	33,93	60,72
kolomtotaal Waalse Gewest (%)	26,79	73,22	100,00

* 8 functies werden niet opgenomen wegens ontbrekende waarden.

Bron: gebaseerd op de overeenkomsten en aanhangsels afgesloten in het kader van de globale ontwerpen "grootstedenbeleid" van het federale Rosettaplan tussen de 15 steden enerzijds en de Belgische Staat anderzijds.

De invulling van de arbeidsplaatsen en het vereiste scholingsniveau hebben consequenties voor het profiel van de aangeworven jongeren. Door arbeidsplaatsen te creëren in de socio-culturele en administratieve sector worden in de Waalse steden meer geschoolden (71%) en vrouwen (52%) tot de startbanen aangetrokken dan in de andere regio's (tabel 3 en 4). In Brussel is de groep laaggekwalificeerden het omvangrijkst (55%). In Vlaanderen bedraagt de groep laaggeschoolden 37 procent van het personeelsbestand. Vrouwen zijn in Vlaanderen en Brussel sterk ondervertegenwoordigd in het personeelsbestand met resp. 15 en 13 procent, hetgeen te maken heeft met het gendergebonden karakter van deze functies (straatveger, handenarbeiders,...).

Hier en daar raakten sommige vacatures maar moeilijk ingevuld. Zo gaf onze respondent op de preventiedienst van Sint-Joost te kennen *dat de gemeente vóór de ondertekening van de overeenkomst met de federale overheid 5 arbeidsplaatsen had. Na de ondertekening werden dat drie arbeidsplaatsen voor stadsstewards. De personen werden aangeworven en zijn een jaar gebleven, waarna een bericht werd verspreid waarin werd gesteld dat er geen financiering in het kader van het Rosettaplan meer zou zijn zodat geen enkele jongere meer werd aangeworven. De arbeidsplaatsen staan open sinds 2003.* Het feit dat tal van gemeentelijke arbeidsplaatsen worden gesubsidieerd, heeft overigens voor gevolg dat de drie of vier Startbanen Grootstedenbeleid vaak onbeduidend lijken wanneer we dit aantal vergelijken met het totale aantal gesubsidieerde arbeidsplaatsen. De gemeenten geven er soms de voorkeur aan om een beroep te doen op andere subsidies wanneer het beheer van een startbaan te complex en de voordelen te gering lijken (in het bijzonder wanneer de subsidie

waarmee de arbeidsplaats wordt gefinancierd betrekking heeft op een beperkt aantal arbeidsplaatsen). Een bijkomende verklaring voor het feit dat bepaalde arbeidsplaatsen niet ingevuld raken houdt verband met de wijze van verdeling van de arbeidsplaatsen: hoe meer de arbeidsplaatsen 'versnipperd' zijn over de verschillende diensten, hoe complexer hun beheer wordt door één enkele gemeenteambtenaar. Dit probleem stelt zich vooral in de steden (Luik en Charleroi) met meer dan 10 arbeidsplaatsen, maar die niet, zoals in Antwerpen of in Gent, over een jobcoach beschikken die zich bezighoudt met de specifieke opvolging van de trajecten van deze jonge startbaners GSB.

Met betrekking tot de arbeidsplaatsen in het sociale domein en met een grote zichtbaarheid (steward, parkwachter...) geven de verantwoordelijken van de diensten waar deze arbeidsplaatsen moeten worden ingevuld aan dat het scholingsniveau van de jongere voor de eigenlijke aanwerving weinig belang heeft voor de inhoud van de startbaan. Of zoals een van hen stelt: *het is de persoonlijkheid van de kandidaat die telt, niet zozeer zijn of haar diploma* (vzw, Bergen). Een andere verantwoordelijke licht toe dat het handelen en optreden als *verantwoord burger* centraal staat bij het vervullen van de functie van steward (vzw, Luik).

Niettemin wijst de beschrijving van bepaalde functies erop dat de correcte uitvoering van het volledige takenpakket verbonden aan deze jobs heel wat sociale vaardigheden vereist. Zo bestaat de taak van de steward erin om *de sfeer en het algemene klimaat te verbeteren en om de burgerzin van alle burgers aan te scherpen* (verantwoordelijke van de stewards in Sint-Gillis). De taak van de parkwachter is dan om *de mensen tot de orde te roepen, om naar de mensen toe te gaan, om aanwezig te zijn* (dienst zichtbaarheid, Schaarbeek), of nog om *een ontradende rol te spelen om zo vernielingen in de openbare parken te voorkomen en ook om een aangename sfeer te verzekeren in deze openbare ruimte door te antwoorden op de vragen van parkbezoekers* (preventiedienst, Bergen). Hoewel 'op papier' niet meteen een diploma vereist is, hebben de kandidaten die effectief worden aangeworven vaak wel een diploma op zak: *in de praktijk zien we dat alle jongeren die in deze functie werden aangeworven (steward) een diploma hoger secundair behaalden* (preventiedienst, Charleroi).

Voor secretariaatswerk financiert het grootstedenbeleid het merendeel van de arbeidsplaatsen op basis van een barema dat overeenstemt met een diploma van lager secundair. Het gaat dus om arbeidsplaatsen voor laaggeschoolden. Zo stelt een vzw-verantwoordelijke (Charleroi) dat zijn dienst wordt ondersteund door een *secretariaatsmedewerker zonder specifieke opleiding die de secretaris van de vzw moet bijstaan (...)* Deze medewerker voert dus secretariaatswerk uit, maar houdt het loonniveau van een ongeschoolde arbeider aan. Er zijn ook secretariaatsplaatsen die door het grootstedenbeleid worden gefinancierd en die wel door geschoold personeel worden ingevuld. In een andere vzw (Luik) geeft de verantwoordelijke aan dat hij *over een arbeidsplaats van niveau C, hoger secundair beschikt... Deze medewerker heeft dus een diploma hoger secundair secretariaat op zak*. Het takenpakket voor dit soort

secretariaatswerk is vaak heel uitgebreid. Zo merkt de verantwoordelijke van een vzw (Luik) met betrekking tot de secretariaatspost (niveau D-E) toegewezen aan het grootstedenbeleid op dat *het takenpakket van de secretaris/secretaresse zeer gevarieerd is: verslagen opmaken van vergaderingen, met name van de bestuursraad, boekhouding...* Vandaar dat de jongeren die in deze functie worden aangeworven enerzijds vaak minstens een diploma hoger secundair op zak hebben, hoewel aan deze functie een loon voor lager secundair gekoppeld is. Zo geeft onze respondent in een buurtcentrum (Luik) met betrekking tot de functie van kantoorbediende niveau D-E aan dat *de administratief bediende steeds over een diploma hoger secundair beschikt*. Anderzijds geven verscheidene verantwoordelijken aan dat ze maar moeilijk geschikte kandidaten vinden voor deze functie, die in werkelijkheid heel wat vaardigheden en kwalificaties vereist (GSB-coördinator Anderlecht).

Een kerntaak van de parkwachters en stewards is vaak het voorkomen van criminaliteit. Een verantwoordelijke beschrijft de functie van parkwachter als volgt: *hij ziet toe op de naleving van het politiereglement en de eerbiediging van de groene ruimten, hij versterkt het veiligheidsgevoel dankzij zijn aanwezigheid op het terrein, hij roept indien nodig de hulp van de plaatselijke overheden in (aanwezigheid van personen met slechte bedoelingen, geweld dreiging...)* (vzw, Brussel-Stad). Het feit dat een deel van deze functies rechtstreeks afhangt van de preventiedienst, zoals het geval is in Charleroi, La Louvière, Molenbeek, Bergen, Sint-Joost, Schaarbeek en Seraing, verklaart ook waarom aan deze functies ook een luik criminaliteitspreventie is gekoppeld. De recente instelling van de functie van gemeenschapswacht vereist de inname van een duidelijk standpunt hieromtrent.

De secretariaatsfuncties liggen niet altijd in de lijn van de doelstellingen van de GSB-projecten waarbinnen ze officieel kaderen. Hetzelfde gaat op voor bepaalde bedienden op de dienst HRM, of anderen die eigenlijk werken voor de burgemeester van de stad. Zo lichtte een van onze respondenten (coördinatrice GSB, Seraing) toe dat *de enige laaggekwalificeerde arbeidsplaats die de gemeente beheert die is voor secretariaatswerk van niveau D-E. Sinds 2003 werd die functie al ingevuld door twee bedienden die elkaar opvolgden en die dus secretariaatswerk uitvoeren op het kabinet van de burgemeester, vermits de coördinatrice Grootstedenbeleid ook op het kabinet van de burgemeester werkt en die persoon in feite werd toegewezen aan de coördinatrice*.

Samengevat kan gesteld worden dat er sprake is van een tendens tot verdringing van de doelgroep door enerzijds de creatie van geschoolde jobs en anderzijds de aanwerving van geschoolde jongeren voor laaggeschoolde functies¹⁸.

Tabel 3 Opleidingsniveau van jongeren tewerkgesteld in startbaan, 2003-2006, België, n=366

	Vlaamse Gewest	Waalse Gewest	Brussels. H. Gewest
lager secundair onderwijs	36,59	20,16	55,13
hoger secundair onderwijs	53,66	48,39	23,08
hoger onderwijs buiten universiteit	3,05	22,58	3,85
universiteit	1,22	4,03	1,28
middenstandsopleiding	5,49	1,61	1,28
onbekend		3,23	
totaal (%)	100,00	100,00	100,00
totaal (n)	164	124	78

Bron: VDAB - FOREM - Actiris

Tabel 4 Geslacht van de aangeworven jongeren, België, 2003-2006, n=368

Geslacht	Vlaanderen	Wallonië	Brussel
man	84,34%	46,77%	87,18%
vrouw	14,46%	51,61%	12,82%
onbekend	1,20%	1,61%	0,00%
totaal (%)	100,00%	100,00%	100,00%
totaal (n)	166	124	78

Bron: VDAB - FOREM - Actiris

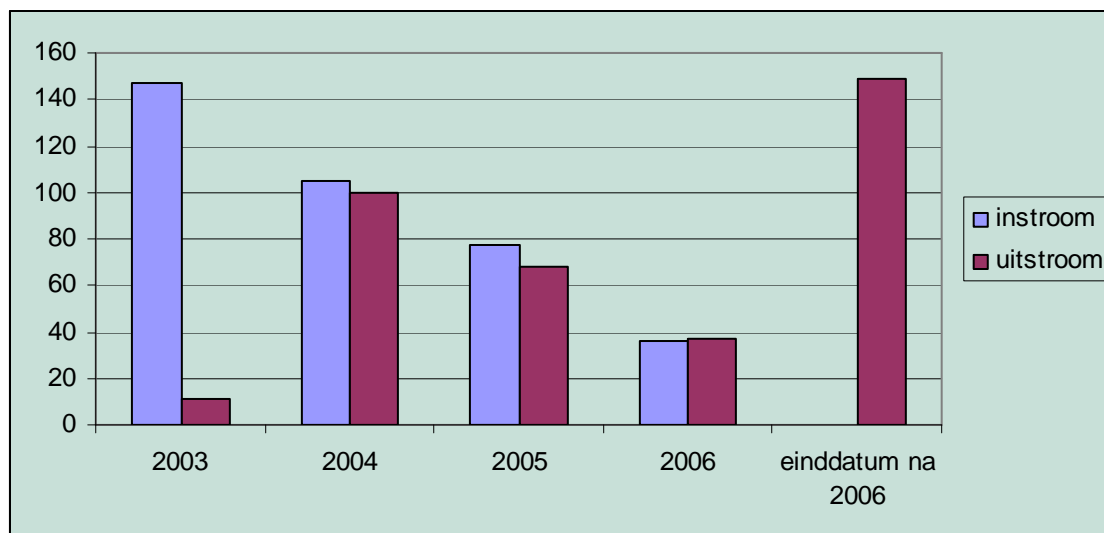
Welke andere kenmerken hebben de aangeworven jongeren? De meeste jongeren stromen in tussen 22 en 24 jaar, hetgeen erop wijst dat de maatregel weinig recente schoolverlaters aantrekt. De gemiddelde werkloosheidsduur voor de aanvang van de overeenkomst bedraagt één jaar. Ruim de helft van de jongeren was volledig uitkeringsgerechtigd voor de aanvang van de startbaan, hetgeen betekent dat zij reeds werkervaring hadden opgedaan. Het startbaanpersoneelsbestand is

¹⁸ Aangezien het functieniveau niet aan het opleidingsniveau kan gekoppeld worden, kan geen kwantitatief beeld verkregen worden van de mate waarin geschoolde jongeren de laaggekwalificeerden verdringen. Daarvoor dient immers ook het verloop in de verschillende functies in rekening gebracht te worden. Maar aangezien slechts 20 procent van de arbeidsplaatsen gedefinieerd is voor geschoolde profielen, lijkt toch een tendens tot afroming te spelen. In het Waalse Gewest zijn 40 procent van de arbeidsplaatsen op geschoolde profielen gericht. Het is ook de regio met de meeste geschoolde startbaners namelijk 75 procent van het personeelsbestand.

voldoende etnisch divers. In Brussel en Vlaanderen heeft 30 resp. 21 procent van de jongeren een niet-Belgische nationaliteit. In het Waalse Gewest heeft slechts vijf procent van de jongeren een vreemde nationaliteit.

Hoe omvangrijk is de groep aangeworven jongeren en hoe lang werken ze in de startbaanmaatregel? In 2004 werd beslist om de maximumduur van een startbaan op te trekken van één jaar naar maximaal acht jaar. Vanaf 2004 voorziet de wet dat een overeenkomst kan duren tot de laatste dag van het kwartaal waarin de werknemer 26 jaar wordt. Daarbij kan de stad kiezen tussen het opeenvolgend verlengen van contracten van bepaalde duur of het aanbieden van een contract van onbepaalde duur (t.e.m. 26 jaar)¹⁹. Op basis van administratieve data van de vijftien steden en de cel Grootstedenbeleid blijkt dat ruim de helft van de jongeren één jaar in de startbaan werkt. Ongeveer een vijfde van de jongeren werkt minder dan een jaar in de startbaan. Wellicht gaat het hier om voortijdige afhakers. Geen enkel van de gebruikte bronbestanden (steden, cel grootstedenbeleid en de Kruispuntbank) laten toe een kwantitatief beeld te krijgen van de omvang van de uitval. Een kwart van de jongeren werkt langer in de startbaan. Dit betekent niet dat steden weinig gebruik maken van de mogelijkheid om de jongere in dienst te houden tot hij de leeftijd van 26 jaar heeft bereikt. Hoewel de maatregel pas vanaf 2004 van kracht ging, lag de uitstroom in 2004 relatief hoog (zie figuur 1). Dit wijst wellicht op een time-lag tussen de invoering en de lokale toepassing van de wetswijziging. Begin 2007 waren nog 145 jongeren aan het werk. Dit betekent dat een belangrijk deel van de aangeworven werknemers langer dan één jaar in de startbaan blijft werken aangezien de instroom in 2006 en 2005 relatief laag was.

¹⁹ Een volledig kwantitatief beeld van het type contract (onbepaalde of bepaalde duur) kon niet verkregen worden op basis van administratieve data van de cel Grootstedenbeleid, de steden of de Kruispuntbank voor de Sociale Zekerheid.



Bron: cel Grootstedenbeleid

Figuur 1 Gecumuleerd saldo van de in- en uitstroom in de startbaan, aantallen, 2003-2006, n=365

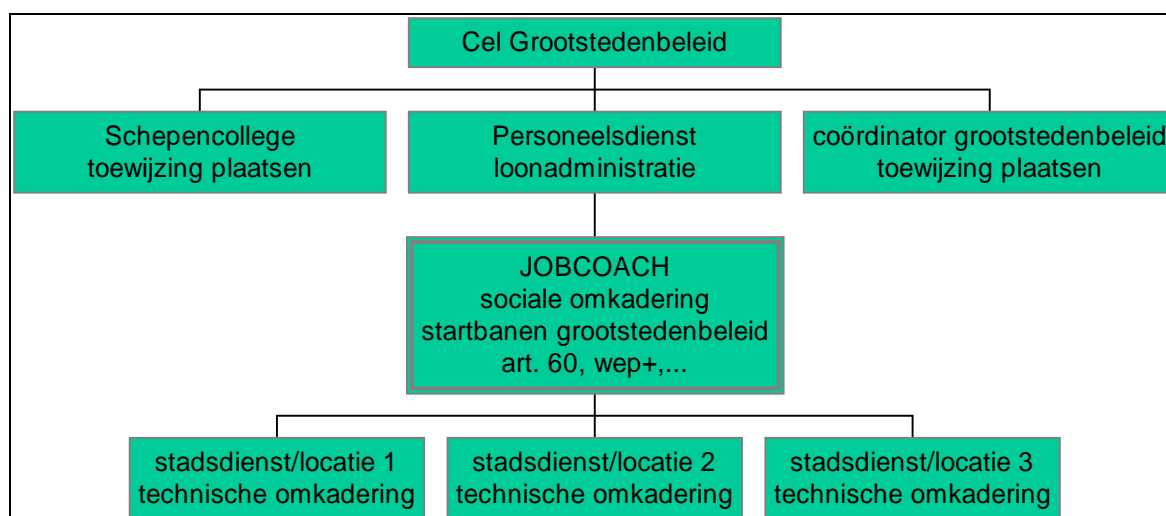
2. De steden als werkgever

Steden genieten heel wat lokale beleidsruimte ten aanzien van de vormgeving en finaliteit van de startbanen. Welke voorzieningen treffen zij op het vlak van de toeleiding, omkadering, aanwerving en nazorg van de jongeren? Op basis van de rondvraag komen twee lokale coördinatiemodellen naar voor: het jobcoachmodel en het multi-aansturingsmodel.

2.1 Het jobcoachmodel

Het *jobcoachmodel* vinden we terug in twee Vlaamse steden. In Gent en Antwerpen treden de jobcoaches²⁰ op als bemiddelaars tussen de stadsdienst en de jongeren zoals weergegeven in figuur 2. De opdrachten van de jobcoaches bestaan uit de matching van de jongere met de dienst, de regelmatige opvolging van het functioneren van de jongeren in samenspraak met de direct leidinggevende en de oriëntering van de jongere in zijn verdere loopbaan. De jongeren kunnen genieten van opleidingen die beantwoorden aan hun beroepsaspiraties (los van de startbaanfunctie). De personeelsdienst van de stad staat in voor de loonadministratie. Het Schepencollege en de coördinator grootstedenbeleid werden vooral bij de toewijzing van de arbeidsplaatsen betrokken maar minder bij de verdere opvolging en uitvoering.

²⁰ gefinancierd uit stadsmiddelen en een ESF-omkaderingspremie

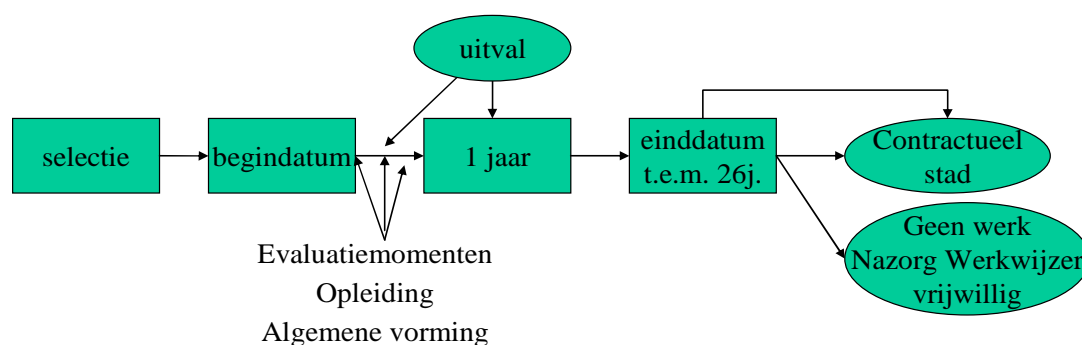


Figuur 2 Organogram van het jobcoachmodel

Toch zijn er ook heel wat verschillen tussen de organisatie en de invulling van de startbanen. De stad Antwerpen heeft de dertig toegewezen startbanen verdeeld over verschillende locaties van één dienst, de dienst stadsreiniging. Elke locatie heeft een vaste jobcoach en begeleidt doelgroepen met verschillende statuten (wep-plus, art. 60 en startbanen). De startbaan wordt gezien als een eerste werkervaring met als doelstelling interne doorstroom of reguliere tewerkstelling bij de stad. Figuur 3 visualiseert het traject dat de Antwerpse jongeren doorlopen. De startbaners krijgen het eerste jaar een contract van bepaalde duur. Bij een positieve evaluatie stromen ze door naar een contract van onbepaalde duur in het kader van de startbaan (dus t.e.m. 26 jaar). Ruim de helft van de jongeren stroomt door naar een contract onbepaalde duur (t.e.m. 26 jaar), aldus de coördinator van de jobcoaches. Op een momentopname in oktober 2007 waren 13 jongeren actief in het eerste startbaanjaar (43%), 11 jongeren waren verlengd en werkten dus met een contract van onbepaalde duur (in het kader van de startbaan; 36%). De overige 6 plaatsen waren vacant (21%)²¹. De grootste uitval situeert zich dus tijdens het eerste jaar. Na het eerste jaar wordt er geen actieve begeleiding meer door de jobcoach voorzien. De jongeren worden dan verondersteld te kunnen meedraaien als reguliere werknemers. Jongeren zonder schakelresultaat²² worden door middel van een warme overdracht toegeleid naar de Werkwijzer, een lokale derdenorganisatie. Een knelpunt hierbij is dat de Werkwijzer de begeleiding op de lange baan schuift omdat er op het einde van de startbaan vaak nog interne doorstroommogelijkheden opduiken.

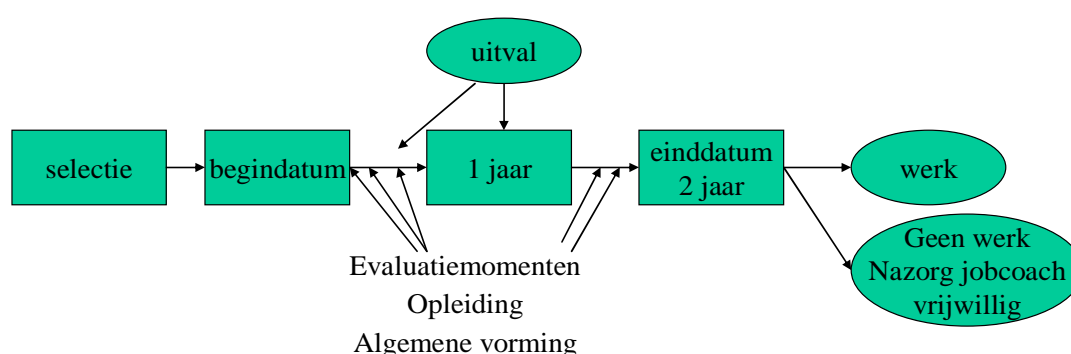
²¹ Gebaseerd op administratieve data van de stad Antwerpen, dienst sociale zaken.

²² Op een totaal van 107 tewerkgestelde jongeren tussen 2003 en oktober 2007 was er voor 20 procent sprake van een verbreking van het contract. Voor 35 procent van de jongeren was er geen schakelresultaat op het moment van de beëindiging van de startbaanovereenkomst (Bron: administratieve data van de stad Antwerpen, dienst sociale zaken).



Figuur 3 Stroomdiagram van het traject van de jongere, Antwerpen

In de stad Gent staat één jobcoach in voor 35 startbanen²³ die zijn ingebed in verschillende stadsdiensten en -projecten. De functies houden steeds verband met de openbare netheid. De startbaanovereenkomst wordt steeds onder de vorm van een jaarcontract aangeboden en kan maximaal één keer vernieuwd worden (zie figuur 4). De startbanen worden beschouwd als een werkervaringsproject waarbij interne doorstroom slechts één van de mogelijkheden is. De jongeren worden gedurende het gehele traject opgevolgd hoewel de intensiteit van de begeleiding afneemt. Drie maanden voor de startbaan op haar einde loopt worden sollicitatiemomenten ingelast. In Gent heeft de nazorg een vrijwillig karakter en kan deze gezamenlijk door de jobcoach en de consulent van het jeugdwerkplan, een samenwerkingsverband tussen de VDAB, de stad Gent en lokale derden, worden opgenomen.



Figuur 4 Stroomdiagram van het traject van de jongeren, Gent

Hoewel beide steden volgens hetzelfde model werken, kennen ze dus toch belangrijke verschillen inzake de vormgeving en de finaliteit van de startbanen. In

²³ In totaal 35 startbanen waarvan 26 in het kader van federale grootstedenbeleid. De andere negen zijn schoolwachters, een specifiek contingent gesubsidieerd door de Vlaamse overheid.

Gent hebben de startbanen als doelstelling het aanbieden van tijdelijke werkervaring (maximaal twee jaar) terwijl in Antwerpen de startbanen een wervingsfunctie voor de stad vervullen.

2.2 Het multi-aansturingsmodel

Het *multi-aansturingsmodel* vinden we vooral – hoewel niet uitsluitend - terug in de Waalse en Brusselse steden en gemeenten. In het multi-aansturingsmodel worden de jongeren beschouwd als reguliere (en gratis) werkkrachten en worden geen specifieke voorzieningen getroffen op het vlak van de begeleiding van de jongeren. Het beheer van het traject van de instromende jongeren wordt opgesplitst en verdeeld onder verschillende ambtenaren en verschillende diensten (figuur): de cel Grootstedenbeleid, de coördinator Grootstedenbeleid of de personeelsdienst en de verantwoordelijke van de dienst waar de jongeren worden tewerkgesteld.

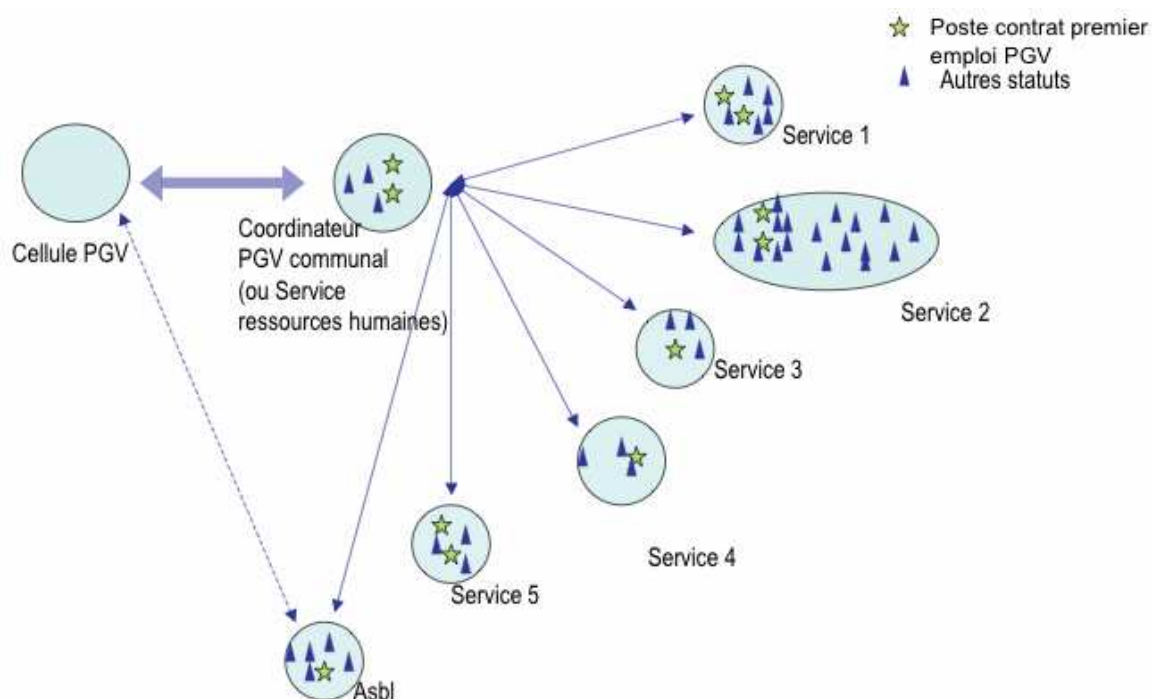
Meestal worden niet alle startbanen van een gemeente toegewezen aan het grootstedenbeleid binnen eenzelfde dienst ingevuld. In de praktijk wordt de opvolging van de jongeren verdeeld tussen de coördinator Grootstedenbeleid van de gemeente en de verantwoordelijke van de dienst waar de jongeren worden tewerkgesteld. De dienstverantwoordelijke bepaalt het functieprofiel. De gemeentecoördinator Grootstedenbeleid brengt dan de gemeentediensten op de hoogte van de mogelijkheid om meerdere startbaners aan te werven. Meestal wordt het echter nog ingewikkelder, vermits de 'pool' van Startbanen GSB wordt verdeeld onder een waaier van gemeentediensten of paragegemeentelijke diensten. Wanneer we deze verdeelsleutel volgen, worden er 20 startbanen verdeeld onder 10 verschillende diensten, 10 startbanen onder 5 verschillende diensten, enz. Het aantal opvolgingsverantwoordelijken wordt zo alsmaar groter.

Bij dit model zijn er minder stappen waarbij de jongere van heel nabij wordt opgevolgd dan bij het jobcoachmodel. Zoals eerder aangehaald, bereikt het aantal gesprekken tussen jobcoach en jongere een piek bij de start en bij afloop van het contract. Bij gebrek aan een centraliserende jobcoach blijft het aantal stappen beperkt bij instap, de verlenging van het contract en bij uitstap. Bij de *instap* zijn in wezen drie actoren betrokken. Ten eerste de verantwoordelijke van de dienst waar de startbaner wordt tewerkgesteld. Hij staat in voor de bepaling van het functieprofiel (vereist scholingsniveau bij aanwerving, kerntaken, formules voor contractverlenging). Ten tweede is er de verantwoordelijke van de dienst HRM, die algemeen een preselectie doorvoert op de 'CV-reserve' van de gemeente. Een ander mogelijk rekruteringskanaal dat minder vaak wordt gebruikt, zijn uiteraard de gewestelijke arbeidsbemiddelingsbureaus (VDAB, FOREM, ACTIRIS), die geschikte kandidaten kunnen zoeken. De derde betrokken partij is dan de gemeenteraad. De kandidaat die op het einde van dit selectieproces wordt

weerhouden, wordt vervolgens voorgesteld aan de gemeenteraad. Bij de verlenging van het contract zijn dezelfde actoren betrokken. De verlenging kan eenmalig of jaarlijks gebeuren indien de gemeente of de betrokken dienst de jongeren liever een contract van bepaalde duur voor één jaar aanbiedt.

Volgens een van onze respondenten *kregen sommige jongeren na afloop van hun startbaanovereenkomst een contract van onbepaalde duur binnen de dienst aangeboden. De jongeren hebben dan echt het gevoel dat ze een toekomst hebben wanneer ze zich voor deze functie engageren. Zo'n contract van onbepaalde duur werkt dus eigenlijk als lokmiddel. Wanneer meteen bij de start een contract van onbepaalde duur zou worden aangeboden (wat in principe het geval zou moeten zijn) zou de verantwoordelijke alvast over één troef minder beschikken om de jongere te motiveren. Een ander argument dat bepaalde verantwoordelijken naar voren schuiven is het feit dat contracten van korte duur een selectie toelaten, waarbij enkel de sterke elementen worden weerhouden. Zo verklaart één verantwoordelijke dat er onder de startbaners GSB jongeren zitten die je absoluut wil binden, goede parkwachters, die dan een contract van onbepaalde duur krijgen aangeboden van zodra er een post vrijkomt, en dan zijn er die jongeren van wie je nog niet zeker bent en die je de kans geeft om zich te bewijzen. Volgens een van onze respondenten op een dienst die startbaners steevast een contract van één jaar aanbiedt speelt evaluatie een belangrijke rol, vermits een positieve evaluatie de weg opent naar een contract als gesubsidieerde contractuele op de leeftijdsgrens of van zodra er een arbeidsplaats voor een gesubsidieerde contractuele bijkomt of vrijkomt.*

Bij de *uitstap* zijn tot slot twee soorten actoren betrokken. Ten eerste de 'interne' actoren binnen het gemeentebestuur, met in de eerste plaats de verantwoordelijke van de dienst waar de jongere werd tewerkgesteld: hij staat grotendeels in voor de opvolging na afloop van de startbaanovereenkomst; hij gaat samen met de jongere na wat zijn of haar mogelijkheden zijn en wat hij voor hem of haar kan doen (inschakeling binnen de eigen dienst of niet). Ten tweede komen ook externe actoren tussen die geen deel uitmaken van het gemeentebestuur, in het bijzonder de gewestelijke arbeidsbemiddelingsbureaus (VDAB, ACTIRIS, FOREM). In het kader van een plaatselijke implementering volgens het multi-aansturingsmodel zal de jongere over het algemeen zelf contact moeten opnemen met de externe actoren. In dat geval zijn de links tussen interne en externe actoren niet expliciet en doordacht.



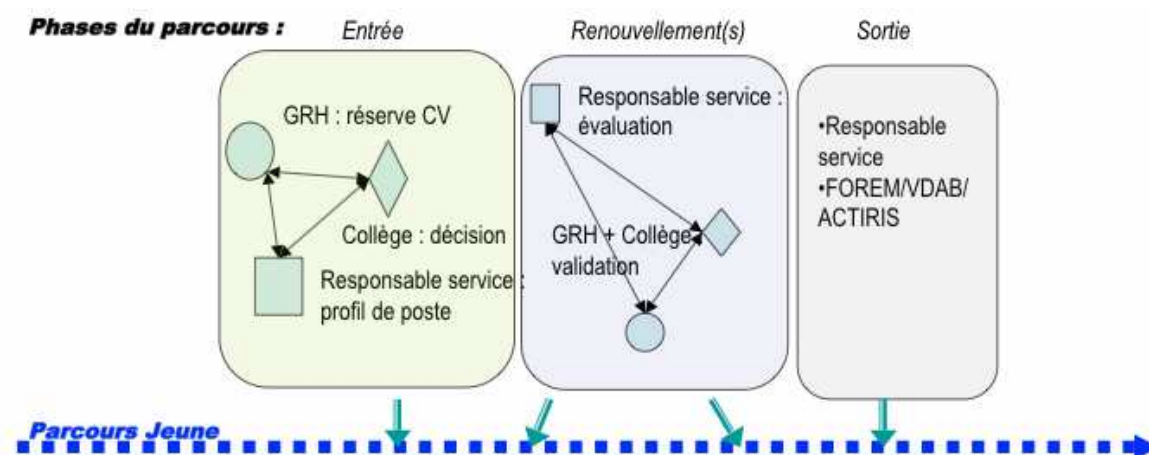
Figuur 5 Verdeling van de startbanen GSB binnen verschillende diensten

Startbaan GSB

Andere statuten

Cel GSB Gemeentecoördinator GSB Dienst 1-2-3-4-5

(of dienst HR) vzw



Figuur 6 De actoren die de opvolging van de startbaner verzekeren volgens de stappen in zijn institutionele traject

Trajectfasen:	Instap	Verlenging	Uitstap
	HRM: CV-reserve	Dienstverantw.: evaluatie	Dienstverantwoordelijke
	College: beslissing	HRM + College: validatie	FOREM/VDAB/ACTIRIS

De beleidslogica achter de startbanen is dat zij een springplank naar duurzame tewerkstelling kunnen betekenen. Dit vraagt dat voorzieningen worden getroffen op het vlak van de nazorg en de uitval. In alle vijftien steden geldt tot op heden dat er nog onvoldoende aandacht gaat naar voortijdige afhakers en de nazorg. Voor de Vlaamse steden vangt het Jeugdwerkplan gedeeltelijk dit gebrek in de nazorg op door de systematische uitnodiging van recent ingestroomde werkzoekenden voor bemiddelings- en opleidingsacties.

Het feit dat er nauwelijks aandacht aan de jongeren wordt besteed bij hun uitval uit de maatregel en dat ze dus als 'gewone' werknemers worden behandeld, moet worden gerelativeerd aangezien de diensten de inschakeling binnen de dienst vaak als een mogelijke uitval uit de maatregel zien. Vaak zien de actoren de uitstap uit de startbaan GSB als een mogelijkheid voor duurzame inschakeling binnen de dienst. In zekere zin zijn het gebrek aan gestructureerde begeleiding bij uitstap en de opvatting van de uitstap als een vorm van inschakeling binnen de dienst complementair.

De verantwoordelijken van de diensten waar deze jongeren zijn tewerkgesteld, sporen hen aan om bij de stad te gaan solliciteren: *we sporen hen aan om bij de gemeente te solliciteren, zo bevestigt een van hen (preventiedienst, Bergen), we verwijzen hen ook naar andere gemeentediensten, zoals die van de parkwachters of de preventiedienst, bevestigt een andere (dienst stewards, Sint-Gillis). We proberen samen met hen binnen de gemeente een job te vinden; het is aan hen om het werkkader te gebruiken om een job te zoeken, verduidelijkt een derde (GSB-coördinatie, Charleroi).* Verscheidene respondenten erkennen dat de uitstap in de vorm van een inschakeling bij de gemeente moeilijk blijft, wat bij de jongeren een gevoel van ontgoocheling wekt: *Sommigen proberen bij de gemeente binnen te geraken, maar dat loopt niet altijd van een leien dakje (vzw, Charleroi); voor velen is de afloop van hun contract een breukmoment, omdat ze zich nestelden binnen een systeem waarvan zij dachten dat het soelaas zou brengen (preventiedienst, Seraing).*

3. Samenvatting

Op het vlak van de invulling van de arbeidsplaatsen tekenen zich duidelijk verschillen af tussen de regio's. In het Waalse gewest zijn de meeste banen toegewezen aan de sector sociale en culturele dienstverlening en administratie. In het Brusselse Gewest zijn de meeste arbeidsplaatsen toegewezen aan de sector openbare veiligheid en netheid. In het Vlaamse Gewest zijn straatvegers en arbeiders de meest voorkomende functies. De band met het lokale grootstedenbeleid is niet altijd even duidelijk. Ook durft de feitelijke functie al eens af te wijken van de functie zoals deze omschreven werd in de overeenkomst. Sommige locaties kennen problemen m.b.t. de invulling van vacatures

geconstateerd hoewel voor de meeste steden een groot reservebestand aan kandidaten hebben. Twee tendensen tot verdringing van de doelgroep laaggeschoolde jongeren werden waargenomen:

- verdringing van de doelgroep door overgekwalificeerd personeel aan te werven.
- verdringing van de doelgroep door geschoolde functies te creëren. Dit laatste speelt het meest in het Waalse Gewest. Veertig procent van de functies zijn er gedefinieerd voor hogeschoolden. Daar staat tegenover dat het Waalse Gewest er beter in slaagt om vrouwen aan te trekken tot de startbanen.

Welke andere kenmerken hebben de aangeworven jongeren? De meesten onder hen zijn geen recente schoolverlaters. Het gaat om jongeren met enige zij het geen duurzame werkervaring. Het personeelsbestand lijkt met uitzondering van het Waalse Gewest voldoende etnisch divers. Ten slotte tonen de administratieve data dat vrouwen sterk ondervertegenwoordigd zijn in het personeelsbestand met uitzondering van het Waalse Gewest met 55% vrouwen in het personeelsbestand.

Wat het lokale beheer van de startbanen betreft werden twee coördinatiemodellen onderscheiden: het jobcoachmodel en het multi-aansturingsmodel. Beide modellen tonen heel wat variatie naar lokale organisatie en vormgeving van de startbanen toe. In het jobcoachmodel, waar de steden sociale omkadering voor de jongeren voorzien, is er een relatie tussen de vormgeving en de finaliteit van de startbanen. Afhankelijk van de functie die de startbanen er vervullen, wervingsfunctie voor de stad of werkervaringsproject, worden andere keuzes genomen met betrekking tot de contractduur en de nazorg. Voor de steden die vallen onder het multi-aansturingsmodel is de finaliteit van de startbanen niet altijd duidelijk. De jongeren werken er meestal met een contract van onbepaalde duur en vallen nadien in een leemte wanneer er zich geen nieuwe jobperspectieven aanbieden. Onderstaande tabel vat de belangrijkste verschillen tussen beide modellen samen :

Tabel 5 Vergelijking tussen het jobcoachmodel en het multi-aansturingsmodel

	jobcoachmodel	multi-aansturingsmodel
opleiding	functieoverstijgende opleiding	(beperkte) opleiding i.h.k. van de functie
uitval en nazorg	beperkte en vrijwillige nazorg geen opvolging van de uitval beperkte samenwerking met lokale arbeidsmarktactoren i.h.k. van het activeringsbeleid	geen nazorg geen opvolging van de uitval geen samenwerking met lokale arbeidsmarktactoren
functieinvulling van de startbanen	duidelijke keuze: wervingsfunctie of werkervaringsproject	geen klare keuze startbaners als regulier personeel
contractduur	hangt samen met functieinvulling COD of twee jaar	meestal COD
aanspreekpunt	jobcoach direct leidinggevende	personeelsdienst direct leidinggevende GSB-coördinator

3 – IMPACT VAN DE MAATREGEL

Na een verkenning van de kenmerken van de administratieve output van het Startbanenplan Grootsteden, peilen we in dit hoofdstuk naar de uitwerking, of in het Engels, de *outcome* van dit plan. Terwijl de analyse van de administratieve output toelaat de interventiehypothese te toetsen waarop de overheidsinterventie steunt, maakt de analyse van de impact ervan een toetsing van de onderliggende oorzakelijke hypothese mogelijk. Wanneer we overschakelen van output naar impact, verandert ook de focus van ons onderzoek. Het zijn niet langer de administratieve processen die centraal staan in onze analyse, maar wel de ervaringen en de individuele trajecten van de leden van de doelgroep van deze overheidsinterventie. Bijgevolg veranderen ook de onderzoeksmethoden. Het betreft hier niet langer een analyse van de uitspraken van de verantwoordelijken die instaan voor de implementering van de maatregel, of een (statistische) analyse van de dossiers die in het kader daarvan worden opgemaakt, maar wel om een verkenning van de trajecten van de deelnemers vanuit een breder, een ruimer perspectief. Vandaar dat we enerzijds interviews afnamen bij de ‘begunstigden’ (jongeren met een startbaanovereenkomst GSB of van wie het contract afliep, n=35) en anderzijds een longitudinale analyse uitvoerden op de trajecten van de jongeren bij uitstap uit de startbaanovereenkomst (gegevens Kruispuntbank, n=147).

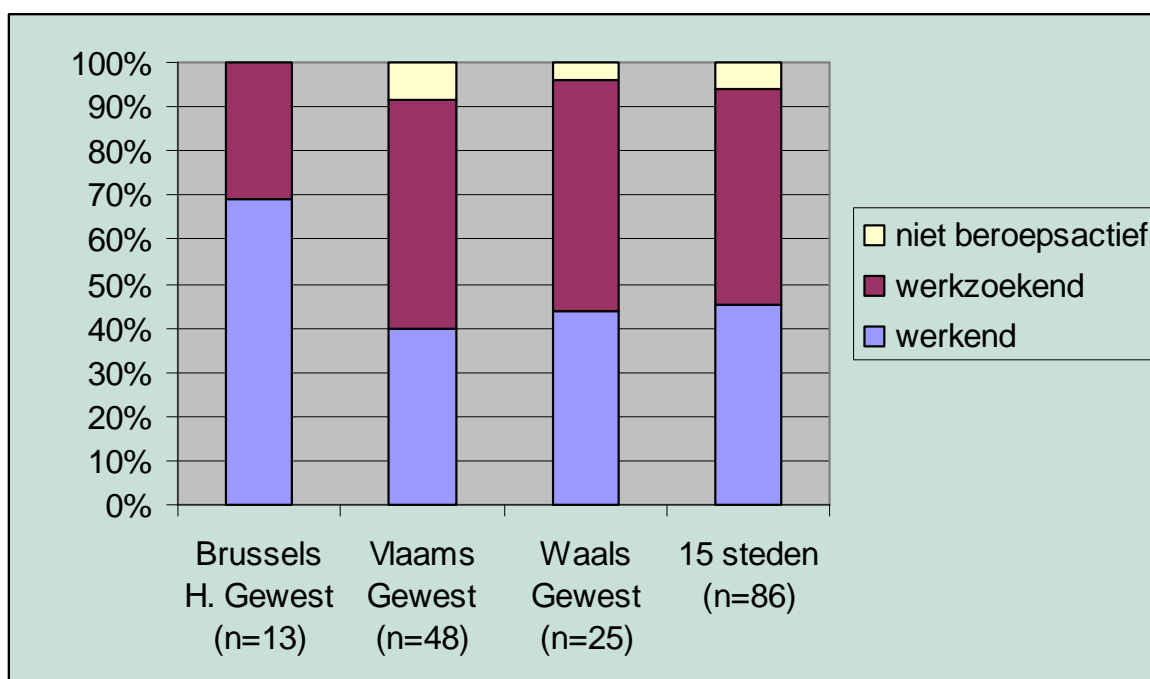
1. Doorstroomresultaten

De logica achter een tewerkstellingsmaatregel is dat het gebrek aan werkervaring een belangrijke belemmerende factor is voor de inschakeling op de arbeidsmarkt. De startbanen trachten hierop een antwoord te bieden door jongeren aan een verminderde loonkost een eerste werkervaring te laten opdoen. Nadien kan de jongere vast in dienst treden bij de werkgever waarbij de startbaan fungeert als een soort proefperiode. Indien de jongere niet kan blijven bij dezelfde werkgever dient de startbaan als een extra sollicitatietroef. Verwacht kan worden dat naarmate de werkloosheid langer aanhoudt het effect van de startbaan op de arbeidsmarktkansen daalt. Deze paragraaf geeft op basis van data van de Kruispuntbank voor de sociale zekerheid (datawarehouse arbeidsmarkt en sociale bescherming) een overzicht van de doorstroomresultaten van 147 jongeren. De behandelde vragen zijn: hoeveel procent van de jongeren vindt na het beëindigen van de startbaan een andere baan? Hoe duurzaam is de inpassing? Stromen de jongeren door als contractueel binnen de stad (of vzw) of vinden ze elders werk?

Tabel 3.6 toont de socio-economische positie van 147 jongeren op de laatste dag van het eerste kwartaal volgend op de beëindiging van de startbaanovereenkomst.

Iets minder dan de helft (47%) onder hen was op dat moment werkend en 48 procent werkzoekend. Bijkomend hadden acht personen zich (al dan niet tijdelijk) teruggetrokken van de arbeidsmarkt (niet-beroepsactief). Samenvattend is net iets meer dan de helft (53%) van de jongeren niet aan het werk één kwartaal na de startbaan.

Een verdeling van de socio-economische positie na het einde van de startbaan naar gewest wordt weergegeven in figuur 3.3. In Brussel zien we dat meer jongeren aan het werk zijn, maar het gaat slechts om een twintigtal observaties. In Vlaanderen en Wallonië lijkt de verdeling min of meer gelijk met uitzondering van de groep inactieven, die groter is in Vlaanderen dan in Wallonië.



Bron: KSZ (datawarehouse Arbeidsmarkt en Sociale Bescherming)

Figuur 2 Socio-economische positie op het einde van het eerste kwartaal na de beëindiging van de startbaanovereenkomst naar gewest, n=147

Voor 113 personen kon de arbeidsloopbaan over een langere periode, drie kwartalen of negen maanden, worden gevolgd. Men kan verwachten dat de gunstige effecten van tijdelijke tewerkstellingsmaatregelen zich vooral manifesteren binnen het eerste jaar na het einde van de tewerkstelling. Tabel 3.7 toont de transitie van jongeren in de negen maanden volgend op het einde van de startbaanovereenkomst.

Tabel 6 Socio-economische positie op het einde van drie kwartalen na de beëindiging van de startbaanovereenkomst, n=113

1 ^{ste} kwartaal	2 ^{de} kwartaal	3 ^{de} kwartaal	aantal	percentage
werkend	werkend	werkend	49	43,36
werkloos*	werkloos	werkloos	41	36,28
werkloos	werkloos	werkend	7	6,19
werkloos	werkend	werkend	7	6,19
werkloos	werkend	werkloos	3	2,65
werkend	werkloos	werkloos	2	1,77
werkend	werkend	werkloos	2	1,77
werkend	werkloos	werkend	2	1,77
			113	100,00

* de werklozen zijn de werkzoekenden en de beroepsinactieven

Bron: KSZ (datawarehouse Arbeidsmarkt en Sociale Bescherming)

Voor tachtig procent van de jongeren bleef de situatie na de uitstroom uit de startbaan constant. Van de 113 jongeren was 43 procent gedurende negen maanden aan het werk²⁴ en 36 procent bleef tijdens die periode werkloos. Van de 55 jongeren die in het eerste kwartaal aan het werk waren, zijn zes jongeren nadien terug in de werkloosheid gestroomd. Van de 58 jongeren die het eerste kwartaal na de startbaan werkloos waren, hebben 17 jongeren nadien toch nog werk gevonden. Voor twintig procent van de jongeren is de arbeidssituatie dus instabiel, hetgeen betekent dat ze geen duurzame uitstroom naar werk kennen.

Bij welke werkgevers zijn de werkende jongeren tewerkgesteld? Onderstaande tabel toont de sector van tewerkstelling van 83 werkende jongeren. Ruim twee derde is aan de slag bij een openbare instelling. Ruim een kwart onder hen is tewerkgesteld in de uitzendsector. De overige werknemers (14%) zijn verspreid over andere sectoren. De meerderheid van de werkende jongeren werkt dus bij de stad (59%). Voor de 27 procent jongeren, tewerkgesteld in de uitzendsector, lijkt de startbaan alleszins (nog) geen opstap naar duurzaam werk te betekenen.

²⁴ De socio-economische positie wordt telkens op de laatste dag van het kwartaal bepaald. Dit betekent dat de socio-economische positie niet de totale periode van het kwartaal dekt en dus een vertekening kan geven van de realiteit.

Tabel 7 Sector van tewerkstelling na het einde van de startbaan, n=83

sector (nace-code)	frequentie	percentage
openbaar bestuur en defensie, verplichte sociale verzekeringen	49	59,04
uitzendarbeid	22	26,51
andere sector ²⁵	12	14,45
totaal	83	100,00

Bron: KSZ (datawarehouse Arbeidsmarkt en Sociale Bescherming)

Het belangrijk aandeel jongeren dat in de uitzendsector werkt, weerspiegelt zich ook in het arbeidsregime. Twintig van de 83 jongeren werken in een speciaal arbeidsregime waaronder uitzendarbeid en seizoensarbeid. De grote meerderheid (67%) werkt voltijds en een minderheid (7 jongeren) werkt met een deeltijds contract. Voor de 35 werkende jongeren waarvan het statuut gekend is, werken er 28 onder het arbeidersstatuut, zes onder het bediendenstatuut en één als ambtenaar.

2. De stem van de jongeren

Box 2 – Kenmerken van de 32 geïnterviewde jongeren: quali-quantitieve analyse

Profiel van de aangeworven jongeren (n=32):

- 31 procent van de jongeren is/was overgekwalificeerd voor de startbaan
- drie jongeren waren langdurig ziek voor de aanvang van de startbaan
- vier jongeren waren nieuwkomers in België
- ruim de helft van de jongeren oefende verschillende tijdelijke jobs uit voor de aanvang van de startbaan en kende periodes van werkloosheid

Kenmerken m.b.t. de tewerkstelling en het beheer (n=32):

- ruim de helft van de jongeren werd via informele weg toegeleid naar de startbaan
- vijf jongeren volgden een opleiding op eigen initiatief buiten de werkuren, hetgeen wijst op een reële behoefte aan bijkomende scholing
- zeven jongeren volgden een beroepsspecifieke opleiding tijdens de werkuren

Reden einde van de startbaan (n=14):

- voor twee jongeren eindigde het contract vanwege een negatieve evaluatie
- voor negen jongeren eindigde het contract omdat de maximumduur (voor 2004) of de maximumleeftijd werd bereikt
- drie jongeren traden vast in dienst bij de stad

²⁵ gezondheidszorg en maatschappelijke dienstverlening (3), hotels en restaurants (2), vervoer te land; via pijpleidingen (2), post en telecommunicatie (1), detailhandel (1), verhuur van machines en werktuigen (1), inzameling en verwerking van afvalwater en afval (1), overige diensten van gemeenschapsvoorzieningen, sociaal culturele en persoonlijke diensten (1).

Uitstroomgegevens: arbeidssituatie op het moment van het interview (n=14):

- één jongere werkt wisselend via uitzendarbeid
- twee jongeren zijn werkloos
- twee jongeren werken in de privésector
- 8 jongeren werken als contractueel of statutair bij de betrokken stad waarvan 5 jongeren promotie hebben gemaakt dmv deelname aan stadsexamens

Een onderzoek op basis van gesprekken met de startbaners zelf werd eerder al uitgevoerd door Auquier et Marage.²⁶ De auteurs identificeren drie soorten attitudes en ambities die door alle jonge gesprekspartners worden gedeeld. De jonge startbaners zijn in de eerste plaats bang om werkloos te blijven en zijn hongerig naar werk: *in tegenstelling tot het beeld dat sommigen ophangen van passieve, onverschillige jonge werkzoekenden, kregen wij eerder te maken met jongeren die gretig op zoek zijn naar werk en voor wie werk van het allergrootste belang is.*²⁷ Ten tweede kan het spook van de werkloosheid, samen met het (terechte) doembeeld van een steeds selectievere en zelfs uitsluitende arbeidsmarkt jongeren ertoe aanzetten (...) om eender welk soort werk te aanvaarden, zodat ze kunnen ontsnappen aan de onzekere en beangstigende toekomst van de werkzoekende.²⁸ Tot slot is het zo dat bij de jongeren, na het enthousiasme van het binnenhalen van een startbaanovereenkomst, geleidelijk een gevoel van ontgoocheling optreedt wanneer ze vaststellen dat een startbaan geen of weinig uitzicht biedt op een duurzame tewerkstelling.²⁹ De jongeren nemen dan een houding aan van 'geduld loont' ten aanzien van de werkgever en ontwikkelen meer algemeen een strategie voor inschakeling op de arbeidsmarkt waarbij ze aannemen dat ze 'hun eigen plan moeten trekken'. Toen Auquier en Marage deze jongeren interviewden, bedroeg de minimale looptijd van de startbaanovereenkomst niet meer dan één jaar. Een van de voorstellen die deze auteurs naar voren schoven was om een verlenging van de contractduur door te voeren: *Een van de manieren om een duurzame inschakeling van de jongeren op de arbeidsmarkt te bevorderen, zou zijn om de jongeren een contract van langere duur aan te bieden (in Frankrijk hebben de jongerenbanen een duur van 5 jaar). Dit zou bedrijven er misschien toe kunnen aanzetten om de verdeling van het werk te reorganiseren, met een volwaardige plaats voor jonge werknemers, door hen interessant werk en opleidingen aan te bieden, kortom, door hen aandacht te geven. Wie weet, misschien kan dit hen zelfs motiveren om de jongeren op een 'reguliere' manier aan te werven bij afloop van hun contract.*³⁰ De duur van de startbaanovereenkomst werd verlengd met ingang van 1 januari 2004, waarbij de overeenkomst dus verlengbaar is geworden tot de

²⁶ Auquier H., Marage V., 2002, L'apprentissage de la condition précaire: le plan 'Rosetta', *L'Année Sociale*, pp. 213-224.

²⁷ Idem, p. 219.

²⁸ Idem, p. 220.

²⁹ Idem, p. 220.

³⁰ Idem, p. 217.

leeftijd van 26 jaar. Is de beleving, de ervaring van de jongeren daardoor veranderd? Heeft de maatregel Startbanen Grootsteden, die veel gericht is dan het algemene Rosettaplan, een heel andere uitwerking dan die beschreven door Auquier en Marage?

Ervaringen met Rosetta uit de eerste hand

“Twee jaar lang heb ik werk gezocht. Naast mijn werk als huisvrouw, was ik ook op zoek naar een job. Ik heb ander werk gedaan, ik heb zelfs als magazijnbediende gewerkt, want dat was het enige dat ze me voorstelden. Daarna zou ik een callcenteropleiding volgen, dat wilde ik doen, want ik nam echt alles aan. Ik probeerde verschillende deuren te openen, maar secretariaatswerk was moeilijk omwille van het Nederlands... Bij toeval belden ze me op voor een job bij deze kleine vzw, waar ik geen Nederlands of graduaatsdiploma nodig heb, perfect dus”.

“Ik stuurde mijn motivatiebrief naar hier via een vriend die hier al in het kader van het Rosettaplan werkte en die me wist te vertellen dat zijn contract op die datum afliep en dat er dus een plaats vrijkwam. Ik heb meteen mijn kans gewaagd”. (Een jongere die werd aangeworven na afloop van zijn startbaanovereenkomst, Wallonië)

“Mijn moeder werkt hier al zo’n 10 jaar bij de gemeente en via haar kon ik hier aan de slag”. (Een jongere bij aanvang van de startbaanovereenkomst, Brussels Gewest)

“Ik was 7 maanden in België en nog steeds werkloos. Ik had geen inkomen en mijn vriendin moest alles betalen. Ik had een arbeidskaart nodig, maar de werkgever moet dat voor je aanvragen en dat duurt drie maanden. Ik kreeg de indruk dat het eigenlijk makkelijker is om hier in het zwart te werken dan legaal als nieuwkomer. [...] Ik was Nederlands aan het leren en ik had het nodig om met andere mensen te kunnen praten. Minpunt was dat anderen ook niet altijd goed Nederlands praten, maar de sfeer was wel goed.” (jongere aan het werk zes maanden na de startbaan, Vlaams Gewest)

“Toen ik hier begon dacht ik ‘ok, ik heb nu werk en ik profiteer ervan om mijn rijbewijs C, mijn rijbewijs C-E, een licentie te halen, de wet Tobback mee te pikken... om andere deuren te openen, want als je een vast loon hebt, kun je je veroorloven om links en rechts een extra opleiding te volgen’”. (Een jonge parkwachter vast aangeworven na zijn startbaanovereenkomst, Brussels Gewest)

“Tijdens mijn Rosettacontract heb ik geen enkele opleiding gekregen, geen enkele (...). In de plaats van Rosetta had ik dan liever een echte opleiding gekregen”. (Een jonge arbeider na zijn startbaanovereenkomst, sindsdien werkloos, Wallonië)

“Van mijn loon kocht ik een auto, wat me veel vrijheid geeft, kortom, om mijn eigen vleugels uit te slaan, zodat ik niet meer voor alles op mijn ouders moet rekenen. Vraag: Maar je woont nog bij je ouders? Antwoord: Ik woon nog bij mijn moeder”. (Een jongere met een startbaanovereenkomst, Brussels Gewest)

“Ik had al mijn loonbriefjes en alle nodige papieren meegenomen om een hypothecaire lening aan te vragen, maar helaas worden aan startbaners geen hypothecaire leningen toegestaan zolang ze geen drie jaar of meer bij dezelfde instelling werken”. (Een jongere met een startbaanovereenkomst, Wallonië)

“Wat ik jammer vind, is dat ik wel iets verdiend heb, maar niets heb geleerd... Als ik iets

had kunnen leren en geld verdienen, had ik ja ok gezegd, maar nee ...". (Een jongere na zijn startbaanovereenkomst, sindsdien werkloos, Wallonië)

"Een startbaan is goed voor schoolverlaters, voor wie geen diploma heeft, of voor wie niet meteen werk vindt, die springen daar meteen op. Ze werken dan tot hun 26ste, maar wat gaan ze daarna doen, dan komen ze opnieuw in de werkloosheid terecht, zoals ik en dat is gewoon stom". (Een jongere op het einde van de startbaanovereenkomst van 6 jaar, Wallonië)

"Het zijn contracten van één jaar die jaarlijks worden verlengd tot de leeftijd van 26 jaar. Eens je 26 bent, is het gedaan, dan ben je te oud. Ik weet niet bij welk plan ik dan terecht kom, maar niet meer dat. Ik weet niet hoe het met andere plannen zit, ik weet er niks van, enkel het mijne ken ik". (Een jongere op het einde van de startbaanovereenkomst van 3 jaar, Wallonië)

"Mijn dienstverantwoordelijke heeft er alles aan gedaan om me te proberen houden... Uiteindelijk boden ze me een Doorstromingscontract aan; ze dachten dat dit vergelijkbaar was met Rosetta, maar nee, ze hebben echt alles geprobeerd, maar niets ... Ik heb gesolliciteerd bij het OCMW en zo, maar overal vragen ze aanwervingsplannen". (Een werkloze jongeren na een startbaanovereenkomst van 3 jaar, Wallonië)

"Nu hoop ik een contract van onbepaalde duur binnen te halen, dan zou ik nog meer tevreden zijn, da's normaal...omdat je dan toch zeker bent; momenteel zit ik daar wat tussenin...". (Een jongere bij aanvang van de startbaanovereenkomst, Brussels Gewest)

3. Besluit

De kwalitatieve-kwantitatieve analyse van de kenmerken van de jonge startbaners levert enkele opmerkelijke resultaten op. We zetten de belangrijkste op een rijtje:

- de helft van de jongeren was via een uitzendkantoor tewerkgesteld voor ze een startbaanovereenkomst aanvatten;
- ongeveer 60% van de jongeren waren bepaalde periodes werkloos voor ze aan hun startbaan begonnen;
- 31% van de aangeworven jongeren zijn overgekwalificeerd voor de functie die ze uitoefenen;
- meer dan de helft van de jongeren kreeg weet van de maatregel via een informele weg (vrienden, kennissen, ouders...).

Tijdens de gesprekken met de jongeren kwamen verschillende facetten van het Rosettaplan aan bod.

- Rekrutering:
 - De toegang tot een startbaanovereenkomst wordt gezien als een echte (buiten)kans voor de begunstigden;
 - De verstrekking van informatie omtrent de startbanen gebeurt niet optimaal. Dit werkt een zeker "cliëntelisme" in de hand: laaggeschoolde jongeren hebben meer kans om een

- startbaanovereenkomst in de wacht te slepen wanneer ze al een voet tussen de deur hebben bij het gemeentebestuur;
- Looptijd van het contract:
 - De startbaanovereenkomst wordt door de jongeren als een ‘aanzet tot stabilisering’ gezien, in tegenstelling tot uitzendwerk;
 - Sommige jongeren lijken onvoldoende op de hoogte te zijn van de precieze duur van de startbaanovereenkomst;
 - Opleiding:
 - In het kader van het plan subsidieert de federale overheid wel de startbaan, maar niet de opleiding;
 - Bepaalde taken die door de jongeren worden uitgevoerd, vereisen een specifieke opleiding, hetzij een technische opleiding (kunnen werken met de beschikbare tools) of een “sociale” opleiding (omgang, contact met andere culturen). Het is vooral in dit tweede domein dat het opleidingsaanbod tekortschiet;
 - Jobcoach:
 - In Vlaanderen spraken de jongeren zich lovend uit over de “jobcoach”;
 - Blijkt echter dat de beschikbaarheid van de “jobcoach” verschilt van stad tot stad;
 - Loon:
 - De gemeente is voor de jongeren een aantrekkelijke werkgever;
 - Het loon dat ze in het kader van een startbaanovereenkomst verdienen lijkt hoog in vergelijking met hun eerdere economische toestand (uitzendwerk en werkloosheid);
 - De jongeren gebruiken het geld dat ze dankzij de startbaanovereenkomst kunnen sparen vaak voor de aankoop van een auto, die ze als een middel tot meer autonomie zien;
 - Vermits een startbaanovereenkomst geen zekerheid biedt naar de toekomst toe, is het moeilijk om bij de bank een lening te vragen voor de aankoop van een woning.

De positieve gevolgen van een doorstroming via een startbaanovereenkomst laten zich vooral voelen tijdens het eerste jaar meteen na afloop van het contract. Van de jongeren die aan de slag zijn bij hun uitstap uit de maatregel, werkt bijna 60% nog steeds in de overheidssector, terwijl ongeveer 25% wordt tewerkgesteld via een uitzendkantoor. Zo’n 20% van de startbaners hebben het moeilijk bij uitstap uit de maatregel, zonder duurzame tewerkstelling in het vooruitzicht.

4 – EVALUATIE DOOR DE ACTOREN

Als aanvulling op de eerste drie fasen (opzet, implementering, impact) bestaat de vierde fase van het evaluatieonderzoek erin de ervaringen, meningen, suggesties van de actoren te inventariseren die op het gemeentelijke niveau op een of andere manier instaan voor de operationalisering van de maatregel en die dus als echte ‘street-level policy makers’ kunnen worden beschouwd in die zin dat de operatoren van een overheidsbeleid op het terrein nooit loutere uitvoerders zijn, maar dat de manier waarop ze hun rol zien en opnemen, in functie van hun relatiesysteem, institutionele beperkingen en bewegingsvrijheid, bepalend kan blijken bij de opzet en de impact van de overheidsinterventie.

Door de verschillende actoren van het relatiesysteem voor inschakeling van jongeren via de methode van *groepsanalyse*³¹, samen te brengen, kan via dit onderzoeksluik worden gepeild naar een antwoord op de volgende onderzoeksvragen:

- de concrete organisatie van de maatregel op plaatselijk niveau
- de succesfactoren en uitvoeringsproblemen
- goede praktijken en hun toelichting
- eventuele voorstellen voor optimalisering van de maatregel op basis van ervaringen.

Een eerste rondetafelgesprek aan Nederlandstalige zijde bracht vooral de jobcoaches samen rond de tafel (een functie die in Vlaanderen is verankerd in de implementering van de Startbanen GSB), die aanbevelingen formuleerden m.b.t. dit aspect (jobcoaching) van de maatregel (zie 1.6: Succesfactoren en leerpunten). Het tweede rondetafelgesprek, deze keer aan Franstalige zijde, bracht de actoren samen die deze maatregel op de verschillende niveaus implementeren (dienstverantwoordelijke, GSB-coördinator, verantwoordelijke personeelsbeheer, trainer...). Ook de Franstalige deelnemers formuleerden een reeks aanbevelingen.

1. Nederlandstalige focusgroep

Aan de Nederlandstalige focusgroep namen enkel de steden Antwerpen en Gent deel. Het lokale bestuur van Oostende (stad en OCMW) kon zich niet vrijmaken. De twee deelnemende steden zijn de enigen die jobcoaches hebben ingeschakeld

³¹ Voor een meer volledige voorstelling van deze methode verwijzen we naar: Luc VAN CAMPENHOUT, Jean-Michel CHAUMONT en Abraham FRANSSEN, ‘*La méthode d’analyse en groupe. Applications aux phénomènes sociaux*’, Ed. Dunod., Parijs, 2005.

voor de omkadering van de jongeren. De focusgroep was dan ook relatief homogeen samengesteld met drie jobcoaches, hun twee coördinatoren en een direct leidinggevende op de werkvloer. De Nederlandstalige focusgroep verschilt inhoudelijk van de Franstalige omdat deze sterk geënt is op het jobcoachmodel.

Tabel 4.1 Samenstelling van de focusgroep van steden met het jobcoachmodel, n=6

naam	stad	organisatie/dienst	functie
Lutgard Verhoeven	Antwerpen	dienst jobcoaching	coördinator
Diane Devos		dienst jobcoaching	jobcoach
Katrien Pyl		dienst jobcoaching	jobcoach
Erik Baudet		dienst stadsreiniging	leidinggevende
Annouschka Mestach	Gent	Lokaal	jobcoach
Griet Wouters		Werkgelegenheidsbureau	coördinator dienst werk

Box 3 – Succesfactoren en leerpunten volgens het jobcoachmodel

Succesfactoren:

- *De jobcoach*
- *een goede match tussen (de cultuur van) de dienst en de jongere*
- *opleiding en competentieversterking in functie van het jobdoelwit*
- *een goed uitgebouwde nazorg over een langere periode*

Leerpunten met betrekking tot de doelgroep:

- *De moeilijkheidsgraad in het werken met jongeren ligt in het aanleren van de gewenste arbeidsattitudes en het omgaan met cultuurverschillen op de werkoloer.*
- *De participatie van vrouwen aan de maatregel is te gering wegens de gendergebonden invulling van de arbeidsplaatsen.*
- *Door institutionele drempels en afroming komen die jongeren, die het meest baat hebben bij deze maatregel, niet altijd in aanmerking voor een startbaan.*

Leerpunten verbonden aan de tewerkstellingsmaatregel:

- *Dankzij de stedelijke beleidsruimte kunnen de jobcoaches maximaal inspelen op de noden van de stadsdiensten en de jongeren.*
- *Een gebrek in de huidige regeling van de startbanen is dat, in tegenstelling tot andere tewerkstellingsmaatregelen, zij geen recht geven op gratis toegang tot het VDAB-opleidingsaanbod en de jobclub van de VDAB (collectieve sollicitatietraining).*

Leerpunten verbonden aan de lokale organisatie van de maatregel:

- *De functies moeten voldoende ruimte bieden tot taak- en jobverrijking om de motivatie van de jongeren op peil te houden.*
- *Startbanen worden best over verschillende diensten en locaties verspreid, om jongeren te heralloceren en een tweede kans te geven.*

- Jongeren hebben nood aan één laagdrempelig en duidelijk aanspreekpunt op de werkvloer.
- Door de direct leidinggevende te betrekken bij het selectieproces wordt het draagvlak verbreed.
- Een heterogene samenstelling van de ploegen bevordert de vooruitgang die de jongeren maken en waarborgt de kwaliteit en continuïteit van de dienstverlening. Deze heterogene samenstelling heeft zowel betrekking op de statuten (startbaners naast reguliere werknemers) als de moedertaal (anderstaligen naast Nederlandstaligen).
- Er gaat te weinig aandacht naar voortijdige afhakers.
- Evaluatiemomenten bieden de mogelijkheid om jongeren te motiveren progressie te maken. Eens de startbaan beëindigd is, valt deze 'stok achter de deur' weg waardoor de jobcoaches nog maar weinig grip hebben op de jongeren. Dit gebrek in de nazorg en het vrijwillige karakter ervan wordt deels opgevangen door het Jeugdwerkplan, waar jongeren systematisch worden uitgenodigd voor een bemiddelingsaanbod na één maand werkloosheid.
- In Antwerpen is het begeleidingsaanbod van de jobcoaches van te korte duur. Jongeren blijven een behoefte hebben aan begeleiding ook wanneer ze als reguliere werknemers doorstromen.

2. Franstalige focusgroep

Tabel 4.2 De plaatselijke actoren die deelnamen aan de *groepsanalyse*

Terreinwerker	Functie en gemeente
Grégor Stangherlin	Projectleider ZIP-QI St Léonard, Luik
Vincent Vrijens	Verantwoordelijke Grootstedenbeleid, Anderlecht
Alain Trefois	Personeelsverantwoordelijke, vzw Bravvo, Brussel-Stad
Laurence Bertrand	Adjunct-personeelsdirecteur, Schaarbeek
Christine Pauporté	Preventieambtenaar, St-Joost
Alain Hennes	Coördinator Grootstedenbeleidprogramma, St-Gillis
Laury Inghelbrecht	Trainer, Formeville, Brussel

2.1 Vaststellingen, bespreking en analyse

Er werden vier kernthema's aangekaart: de kenmerken van de startbaanovereenkomst, het startbaanpubliek, de functie van sociaalprofessionele inschakeling van de Startbaanovereenkomst GSB en het beheer van de maatregel.

2.1.1 Kenmerken van de startbaanovereenkomst als arbeidsovereenkomst

De analyse van verscheidene concrete voorbeelden aangaande het traject van de jongeren binnen de maatregel Startbaanovereenkomsten GSB zette enerzijds de *positieve mogelijkheden* van de maatregel in de verf bij optimale werkomstandigheden (scheppen van een vertrouwensrelatie met de jongere, inhoudelijke invulling van de functie), maar wees anderzijds ook op de *beperkingen* en *pijnpunten* (gebrek aan opleiding, vage functiebeschrijving, geen toekomstvooruitzichten) die kunnen leiden tot vroegtijdig afhaken van de jongere.

2.1.2 Weinig slagvaardige, kwetsbare jongeren

Uit vrijwel alle getuigenissen blijkt dat het niet de meest behoeftige jongere is die er wordt uitgepikt, maar wel die jongere die van de 40 kandidaten het meest geschikt lijkt voor de functie, die dus tijdens het gesprek goede *vaardigheden* en de juiste *attitude* - zoals *dynamisme* of *vlotte omgang* - aan de dag legt. Deze vaststelling wijst op een *paradox*, vermits er twee tegengestelde eisen worden gesteld aan de jongere: *enerzijds stelt zich de vraag "wat moet hij of zij nog leren", maar anderzijds ook "wat kan hij of zij al"*.

Eén deelnemer beschrijft de *filosofische* evolutie van de startbaanmaatregel als volgt: terwijl de allereerste startbaanovereenkomsten duidelijk mikten op de geleidelijke, stapsgewijze *sociaalprofessionele* inschakeling van de jongere, kreeg vandaag het begrip *dienstverlening aan de gemeenschap* de bovenhand.

2.1.3 De inschakelfunctie van de Startbanen GSB

De deelnemers zijn het er unaniem over eens dat de startbaanovereenkomst bedoeld is voor een publiek dat nood heeft aan *begeleiding, tijdens* het contract en *op het einde* van het contract om hen te helpen bij het vinden van professionele uitwegen na afloop van hun contract, waarbij echter meteen wordt opgemerkt dat de gemeentediensten meestal niet over de *tijd* noch de *mogelijkheden* beschikken om een correcte begeleiding te voorzien. Hetzelfde gaat op voor de *opleiding* van startbaners, die niet voorzien is voor het soort startbaanovereenkomsten waarover de gemeenten beschikken en waarvan de uitvoering wordt overgelaten aan individuele initiatieven.

2.1.4 Beheer van de maatregel

De betrokken actoren vragen om meer *duidelijkheid* en *transparantie* op institutioneel vlak: *wie is bevoegd waarvoor? Binnen welk beleid kadert deze maatregel precies? Is er een toekomst voor deze maatregel?* De actoren stellen vast dat voor deze maatregelen geen duidelijke doelstellingen worden bepaald en dat de rollenverdeling tussen de FOD Werkgelegenheid en de cel Grootstedenbeleid niet altijd duidelijk is: *wie is hun contactpunt?*

2.2 Voorstellen en aanbevelingen van de deelnemers

De volgende voorstellen werden naar voren geschoven door de deelnemers aan het Franstalige rondetafelgesprek. Met deze voorstellen willen ze een afdoend antwoord bieden op de belangrijkste onderzoeksvraag: *hoe kan de maatregel worden verbeterd in het voordeel van de begunstigden, maar ook in het voordeel van de uitvoerders?*

2.2.1 Voorstellen en aanbevelingen m.b.t. de voorwaarden voor uitvoering van de aan de jongeren toevertrouwde opdrachten:

- In de algemene startbaanovereenkomst de plicht inbouwen tot het verzekeren van goede werkomstandigheden voor de jongere. Of, bij gebrek aan een garantie op een duurzame tewerkstelling van de jongere, goede inzetbaarheidsvoorwaarden verzekeren voor zijn of haar toekomst.
- Een verplichte opleiding voorzien tijdens het contract, met het oog op een eenvormige maatregel.
- Intern, binnen de gemeentedienst, een peter of meter aanduiden. De bedoeling is dat de jongere kan rekenen op de steun van een ervaren ambtenaar zonder dat deze laatste instaat voor de opleiding van de jongere.

2.2.2 Voorstellen m.b.t. de functie van de startbaanovereenkomst als springplank naar een duurzame tewerkstelling:

- Streven naar een validering van vaardigheden verworven tijdens de startbaan.
- Eventueel een diploma of attest uitreiken na een opleiding, vermits dit een vereiste is op de arbeidsmarkt.
- Outplacement voorzien op het einde van het contract om de opgedane ervaring en verworvenheden te valoriseren.
- De gemeenten een jobcoachingdienst aanbieden ten dienste van de jongere, gefinancierd door de cel Grootstedenbeleid of de FOD Werkgelegenheid en verzekerd door een organisatie extern aan de gemeentediensten.

2.2.3 Voorstellen m.b.t. het beheer van de maatregel binnen het kader van het werkgelegenheids- en het sociale cohesiebeleid:

- Partnerschappen uitbouwen met de actoren voor sociaalprofessionele inschakeling.
- Van actoren zoals Plaatselijke Steunpunten of Tewerkstellingshuizen echte jobcentrales maken die in contact staan met de gemeentediensten.
- Organisaties zoals Actiris en Forem aansporen om een actievere rol te gaan spelen ter ondersteuning van de maatregel via een overeenkomst.
- De jobcoachingdiensten uitbreiden naar de gemeenten met een beperkt aantal startbanen.
- Netwerking bevorderen in functie van het project van de jongere.

2.2.4 Voorstellen m.b.t. de verstrekking van informatie aan actoren die instaan voor de implementering van de maatregel:

- De maatregel duidelijker situeren op het institutionele niveau. Een infobrochure verspreiden.
- De functies toegankelijk voor startbaners diversifiëren om zo hun slaagkansen in het beroepsleven te vergroten.

5 – CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN VAN DE EVALUATOREN

In dit afsluitend hoofdstuk toetsen we de bevindingen uit voorgaande hoofdstukken aan de criteria van relevantie, doelmatigheid en doeltreffendheid in de uitvoering. Vervolgens sluiten we af met de beleidsaanbevelingen, die we groeperen volgens drie scenario's voor de toekomstige vormgeving van de startbanen in het kader van het federale grootstedenbeleid.

1. Toetsing van hypothesen en evaluatiecriteria

Wat zijn nu de conclusies die we uit dit onderzoek kunnen trekken, getoetst aan de criteria relevantie, doelmatigheid en doeltreffendheid van de overheidsinterventie?

1.1 Relevantie van de maatregel Startbaanovereenkomsten GSB

In het kader van dit evaluatieonderzoek verwijst het criteria *relevantie* naar de link tussen de doelstellingen van de maatregel en het(de) op te lossen collectieve proble(e)m(en). Voor zover de opzet van een overheidsbeleid en de bepaling van de doelstellingen daarvan niet kaderen binnen één enkele technocratische benadering, maar ook en onvermijdelijk steunen op een evenwichtsoefening waarbij verschillende belangen en overwegingen meespelen, kan de evaluatie van de relevantie uitwijzen dat de - soms impliciete - doelstellingen van een overheidsbeleid niet adequaat werden geformuleerd in functie van het op te lossen collectieve probleem, of de beleidsconflicten die tot een gebrekkige formulering leidden nog scherper worden gesteld. In het geval van de maatregel Startbaanovereenkomsten GSB worden voornamelijk de dubbelzinnigheid en de tegenstrijdigheid in de formulering van de doelstellingen in de verf gezet.

Spanningsveld 1: spanning tussen directe jobcreatie en de versterkte inzetbaarheid van de jongeren

De startbanenmaatregel, die in 1999 werd gelanceerd met het oog op een preventieve activering en die het aanbieden van een startbaan voor één jaar aan iedere jongere beoogde ten laatste binnen de zes maanden nadat die de school had verlaten, werd stapsgewijs hervormd en gekneed tot een maatregel ter ondersteuning van de creatie van jobs op maat van jongeren en zelfs voor directe jobcreatie in het geval van de Startbaanovereenkomsten GSB, die integraal door de federale overheid worden gefinancierd. Ook de langere tewerkstellingsduur, aanvankelijk beperkt tot één jaar en voortaan verlengbaar tot de leeftijd van 26 jaar, droeg bij tot een verdere bijsturing van de doelstellingen van de maatregel met het oog op een stabiele tewerkstelling eerder dan als een springplank naar de

reguliere arbeidsmarkt. Hoewel verscheidene studies hebben aangetoond dat de impact van de maatregelen voor directe jobcreatie op de toegang van de begunstigden tot de traditionele arbeidsmarkt vaak zeer beperkt is, benadrukken sommige operatoren van de Startbaanovereenkomsten GSB dat de verduurzaming van de tijdelijke toestand paradoxaal kan blijken vanuit het oogpunt van de inzetbaarheid van de begunstigden eens ze de maximumleeftijd van 26 jaar hebben bereikt. Dat is ook de vrees van een deel van de jongeren die momenteel in dat kader tewerkgesteld zijn, een vrees die nog wordt aangewakkerd door hun gebrek aan informatie.

Spanningsveld 2: spanning tussen een professionele dienstverlening aan de burger en de doelstellingen van sociaalprofessionele inschakeling van laaggeschoolde jongeren

Deze spanning, deels inherent aan het hybride karakter van de maatregel Startbaanovereenkomsten GSB, kwam duidelijk bovendrijven toen de operatoren hun ervaringen tijdens het Franstalige rondetafelgesprek uitwisselden. Is het aangewezen om 'inzetklare' en meteen renderende jongeren te rekruteren, die eventueel overgekwalificeerd zijn voor de functie waarvoor ze worden aangeworven, of is het daarentegen de bedoeling om met het oog op sociaalprofessionele inschakeling die jongeren te targeten die a priori het minst vlot 'inzetbaar' zijn? Gaat het hier om het selecteren van *de meest bekwame* of *de meest behoeftige* jongeren?

De aandacht voor dit spanningsveld tussen mogelijk tegenstrijdige doelstellingen heeft belangrijke gevolgen voor de manier waarop de maatregel wordt opgevat in de verschillende fasen en procedures van aanwerving, begeleiding, de criteria en houding van de werkgever, de organisatie van opleidingen, de partnerschappen die moeten worden uitgebouwd met de actoren voor sociaalprofessionele inschakeling en het eindecontractbeheer.

Spanningsveld 3: in dienst van de gemeente of in dienst van het grootstedenbeleid?

Hoewel beide doelstellingen op het eerste gezicht complementair kunnen lijken, geven de plaats en toewijzing van de Startbaanovereenkomsten GSB aan dat deze in de betrokken steden en gemeenten nu eens worden geconcentreerd rond specifieke functies eigen aan het grootstedenbeleid en dan weer worden verdeeld over de verschillende gemeentediensten.

Spanningsveld 4: spanning tussen een centraal beheer en een plaatselijk beheer van de maatregel

Uit de analyse van de maatregel blijkt tot slot dat er een zekere spanning bestaat m.b.t. het aangewezen reguleringsniveau en de functies op het federale en het lokale niveau. De feitelijke rol van de federale cel heeft hoofdzakelijk betrekking op het administratieve beheer, namelijk het verzamelen van administratieve

informatie en het doorspelen daarvan naar de FOD Werkgelegenheid, terwijl de plaatselijke actoren pleiten voor een kwaliteitsbeheer in het kader van het grootstedenbeleid.

We zouden kunnen stellen dat deze spanningen inherent zijn aan de maatregel Startbaanovereenkomsten GSB en dat deze doelstellingen niet noodzakelijk onverenigbaar zijn en duidelijk moeten worden uitgesproken. Zoveel is waar, maar wel op voorwaarde dat ze uitdrukkelijk worden geformuleerd en specifieke middelen worden uitgetrokken. Doen we dat niet, dan leert de organisatiesociologie ons dat het meestel de minst dwingende doelstellingen zijn die het halen van de meest veeleisende, en dat systeemdoelen het halen van opdrachtdoelen: het is 'gemakkelijker', vooral in een context waar middelen schaars zijn:

- om een functie open te stellen dan een parcours voor sociaalprofessionele inschakeling uit te stippelen,
- om een 'inzetklare' jongere aan te werven dan een jongere met moeilijkheden,
- om hem of haar in te zetten in een functie binnen de gemeentediensten eerder dan in een functie die een meerwaarde kan betekenen voor het stedenbeleid,
- om zich te beperken tot louter het administratieve beheer dan een kwaliteitsbeheer te verzekeren,

.....tot op het punt en op het gevaar af van de functie van de Startbaanovereenkomsten GSB als instrument ten dienste van een beleid te verdraaien tot een beleid ten dienste van een (gemeenlijk) instrument. Iets wat eventueel een bewuste beleidskeuze kan zijn (zie verder scenario 1).

1.2 Doelmatigheid van de maatregel Startbaanovereenkomsten GSB

Het criterium van doelmatigheid peilt naar de overeenstemming en materiële uitwerking van de implementering en de beoogde uitwerking, bijvoorbeeld: welke startbanen werden in het leven geroepen? Aan welke functies werden ze toegewezen? Wat zijn de kenmerken van de jongeren die in het kader van de Startbaanovereenkomsten GSB worden aangeworven?

Wat de doelmatigheid van de maatregel Startbaanovereenkomst GSB betreft, komen we op basis van de analyse van de implementering van de maatregel, plus de analyse van de trajecten en getuigenissen van de begunstigde jongeren en de groepsanalyses tot de volgende vaststellingen.

Allereerst geven we mee dat het beleidsadministratieve programma dat werd opgezet globaal gezien (actielijn, toekenning van banen aan de gemeenten, procedures voor de aanwerving van jongeren, financiering) werkt, en dat ondanks de talloze herzieningen, wijzigingen en de onzekerheid die eromtrent nog bestaat: de 170 startbaanovereenkomsten die in het kader van het grootstedenbeleid aan

de gemeenten en steden werden toegewezen resulteren wel degelijk in de aanwerving van jongeren onder de 26 jaar.

Anderzijds stellen we vast dat het programma niet optimaal werkt vanuit het oogpunt van de eigenlijke doelstellingen van de maatregel Startbaanovereenkomsten GSB.

1) Met betrekking tot informatieverstrekking, de leesbaarheid en het beheer van de maatregel op federaal niveau en op het niveau van de steden en gemeenten, moeten we vaststellen dat hier en daar onduidelijkheid heerst en dat de informatie niet altijd volledig is.

- Ondanks het feit dat de federale cel Grootstedenbeleid, die enkel beschikt over gegevens die door de steden en gemeenten worden meegedeeld, effectief administratieve informatie m.b.t. de Startbaanovereenkomsten GSB verzamelt, organiseert en doorspeelt, is er geen volledig, betrouwbaar en up-to-date overzicht voorhanden m.b.t. de startbanen GSB en hun toewijzing. Dit gebrek aan een totaalbeeld heeft deels te maken met de versnippering van de verschillende informatiebronnen en beschikbare databanken (cel GSB, FOD Werkgelegenheid, RVA, VDAB, Actiris, Kruispuntbank, gemeentediensten).
- Deze moeilijkheden en onduidelijkheden m.b.t. informatie, beheer en aansturing worden nog versterkt door de verschillende manieren waarop de implementering van de maatregel op het terrein wordt geregeld, waarbij de startbanen in de ene gemeente de verantwoordelijkheid zijn van de GSB-coördinator en in de andere die van de HRM-diensten van de gemeente. Tijdens onze enquête bij de steden en gemeenten met het oog op het verzamelen van informatie omtrent de Startbaanovereenkomsten GSB hadden we vaak niet meteen de juiste contactpersoon te pakken, vermits er vaak meerdere zijn.
- Deze onduidelijkheid sijpelt ook door naar de jongeren zelf, die zich vaak te laat bewust zijn of kennis nemen van het statuut en de precieze looptijd van hun tewerkstelling.
- Door de verschillende beschikbare gegevens en informatie grondig te screenen, te controleren en aan elkaar te linken levert dit onderzoek een totaalbeeld op dat voldoende algemeen en nauwkeurig is, maar dat niet meer is dan een momentopname, in tegenstelling tot een systematische monitoring.

2) Wat de toewijzing van de startbanen aangaat, merken we dat ze niet noodzakelijk en systematisch worden toegekend aan die jongeren die eigenlijk de kerndoelgroep van de startbanenmaatregel uitmaken. Enerzijds stellen we vast dat de jongeren vaak 'overgekwalificeerd' zijn voor de functie waarvoor ze

worden aangeworven. Van alle geïnterviewde jongeren was 31% "overgekwalificeerd" voor de functie waarin ze waren aangesteld. Anderzijds worden bij vergelijkbare kwalificaties vaak, op enkele uitzonderingen na, die jongeren weerhouden die als 'vlot inzetbaar' worden beschouwd (zie hoger punt 3.1 De doelgroep: welke functie en voor wie?).

3) De toewijzing van de startbanen ligt niet noodzakelijk in de lijn van de specifieke doelstellingen van het grootstedenbeleid. Dit heeft zowel te maken met de verschillende keuzes van de drie gewesten tijdens de eerste implementeringsfase als met de regelingen die op het niveau van de steden en gemeenten worden getroffen. Het geringe aantal arbeidsplaatsen dat specifiek aan het grootstedenbeleid werd toegewezen (42/170) wijst dus op een gedeeltelijke verdringing van reguliere jobs. Dit laatste zou niet problematisch zijn, indien het kansen zou creëren voor laaggeschoolden die er anders niet zouden instappen. Maar de selectie van overgekwalificeerd personeel maakt deze substitutie-effecten wel problematisch. Immers er stappen jongeren in de maatregel die de steden anders met reguliere contracten zouden aanwerven. Voor beide doelstellingen is het programma dus slechts in beperkte mate in haar opzet geslaagd.

Vanuit dit dubbele perspectief blijkt de interventiehypothese die stelt dat door de gemeenten de mogelijkheid te bieden om jongeren aan te werven in het dubbele kader van de startbaanovereenkomsten en het grootstedenbeleid, deze ook effectief laaggeschoolde jongeren zullen aanwerven en aanstellen in functies die kaderen binnen het grootstedenbeleid, slechts gedeeltelijk te kloppen.

1.3 Doeltreffendheid van de maatregel Startbaanovereenkomsten GSB

Het criterium van de doeltreffendheid van de implementering heeft dan betrekking op de overeenstemming tussen werkelijke impact en beoogde doelstellingen. In welke mate sorteert de overheidsinterventie de effecten en uitwerking zoals aanvankelijk beoogd? Algemeen betreft het hier de centrale evaluatievraag, die toelaat de oorzakelijke hypothese waarop de overheidsinterventie steunt volledig of deels te bevestigen of te ontkrachten. Naast het feit dat de doelstellingen in voorliggend geval ambivalent zijn, moeten deze ook worden opgedeeld in doelstellingen eigen aan de startbanenmaatregel en die eigen aan het grootstedenbeleid.

Wat de doelstelling van inschakeling van de jongeren op de arbeidsmarkt betreft, evenals de oorzakelijke hypothese die stelt dat door laaggeschoolde jongeren de mogelijkheid van een startbaan te bieden, hun inzetbaarheid en hun kansen op inschakeling op de reguliere arbeidsmarkt worden vergroot, kwam uit de analyse van de beschikbare gegevens omtrent het traject van de jongeren al naar voren dat de positieve effecten van een doorstroming via een startbaan zich vooral laten voelen tijdens het eerste jaar meteen na afloop van het contract.

Maar de doorstroomresultaten naar reguliere tewerkstelling zijn eerder teleurstellend. Zeker in vergelijking met de maatregel wep-plus dat een uitstroom naar werk voor ruim de helft van de doelgroepwerknemers kent. Deze laatste doelgroep wordt nochtans door de steden als een moeilijker bemiddelbare groep aanschouwd dan de jongeren. Bij deze maatregel wordt wel deels tegemoet gekomen in de omkaderings- en opleidingskosten. De vaststelling dat een kwart van de werkende jongeren (terug) in de uitzendsector belandt, wijst erop dat de startbanen niet hebben bijgedragen tot een duurzame tewerkstelling. De wervingsfunctie van de stad komt duidelijk naar voor op basis van de interne doorstroomresultaten (2/3^{de} van de werkende jongeren).

Naast het onmiddellijke, belangrijke – zij het tijdelijke – voordeel van gedurende een bepaalde tijd tewerkgesteld te zijn of te zijn geweest, betekent dit dus dat de maatregel Startbaanovereenkomsten (GSB) allesbehalve systematisch zijn veronderstelde functie van springplank naar de reguliere arbeidsmarkt vervult. De voornaamste hoop, maar ook de grootste onzekerheid van de jongeren die in dat kader worden aangeworven betreft de duurzaamheid van hun tewerkstelling, bij de gemeente of een paragemeentelijke instelling, na afloop van hun startbaanovereenkomst.

Gelinkt aan het grootstedenbeleid en getoetst aan de oorzakelijke hypothese die stelt dat de creatie van jobs en nieuwe stadsberoepen (stadsstewards, parkwachters...) bijdraagt tot een betere levenskwaliteit in de achtergestelde wijken van grootsteden, zijn de effecten van de maatregel Startbaanovereenkomsten GSB, die slechts een kwantitatief en budgettair beperkte ondersteuning zijn voor het grootstedenbeleid, veel moeilijker en zelfs onmogelijk na te gaan, vermits de beoogde doelstellingen zo omvattend zijn en er zo veel variabelen en parameters zijn die de mate van sociale cohesie en de levenskwaliteit in een wijk beïnvloeden.

2. Conclusie: drie scenario's

Op basis van de voorgaande vaststellingen en analyses kunnen we *drie ideaaltypische scenario's* uittekenen, waarbij m.a.w. de specifieke kenmerken worden afgeleid van de algemene.

2.1 Maatregel Startbaanovereenkomsten GSB: een hulpmiddel voor gemeenten en steden

Het eerste scenario omvat een beschouwing van de plaatselijke omstandigheden en de effectieve toepassing van de maatregel Startbaanovereenkomsten GSB. Dit scenario geeft vorm aan een ongetwijfeld latente functie van de huidige maatregel: de steden en gemeenten die binnen het toepassingsveld van het grootstedenbeleid vallen extra middelen aanbieden om hun bewegingsruimte te vergroten.

Dit komt erop neer dat, vanuit een pragmatisch standpunt, wordt aangenomen dat in de context van de middelenschaarste in de steden en gemeenten, en in het bijzonder in de stedelijke Brusselse gemeenten, alle extra middelen mooi meegenomen zijn. Bovendien wordt aangenomen dat de gemeente zelf het beste geplaatst is om de inzet, de bestemming en de wijze van toewijzing van de verschillende soorten arbeidsplaatsen waarover ze beschikt via verschillende financieringsbronnen te bepalen.

Dit sluit duidelijk aan bij een instrumentele benadering, niet alleen bij de gemeenten, maar ook voor de begunstigde jongeren: de algemene opvatting is 'het is beter om een job te hebben, zelfs al is die dan slechts tijdelijk en voor laaggeschoolden en al werk ik daarbij zelfs onder mijn niveau, dan geen job te hebben'. Een startbaan zorgt voor een inkomen en is een eerste aanzet tot meer zelfstandigheid ; bovendien krijgen de jongeren de kans om mee te draaien in een echte werkomgeving, waar ze hun vaardigheden kunnen aanscherpen en een positief zelfbeeld ontwikkelen. We stelden vast dat dit onmiddellijke, concrete voordeel voor tal van de bevraagde jongeren van doorslaggevend belang is om hun beroepsleven, ondanks de geringe zekerheid en toekomstperspectieven, op de rails te krijgen.

Het hanteren van een dergelijke municipalistische benadering heeft bepaalde gevolgen:

- *voor het beheer van de startbanen*, wat inhoudt dat de gemeenten niet 'overladen' worden met allerlei vereisten en regels die als extra administratiedruk zouden worden aangevoeld. Op het niveau van de grootstad hebben de Startbaanovereenkomsten GSB betrekking op een heel beperkt aantal arbeidsplaatsen, hebben ze een statuut en zijn ze een vorm van gesubsidieerde tewerkstelling als ieder ander en zou het dus niet realistisch zijn om een specifiek, afzonderlijk beheer te voorzien. De eerder aangehaalde lacunes in de huidige procedures voor het vergaren en doorspelen van informatie zouden, binnen deze vereenvoudigingslogica, het aantal administratieve procedures en rechtvaardigingsvereisten moeten terugdringen en zouden, zoals dit al gedeeltelijk het geval is, de rol van de federale cel moeten terugbrengen tot een louter administratief ondersteunende functie en doorgeefluik.
- *voor de startbanen en hun financiering* - dit scenario zou een aanzet moeten zijn tot stabilisering van de toegekende en in te vullen startbanen en zou de mogelijkheden voor de startbanen die de leeftijd van 26 jaar bereiken in de verf moeten zetten, namelijk de mogelijkheid om toegang te krijgen tot een overeenkomst van onbepaalde duur bij de gemeente of een paragemeentelijke

instelling³². Eén manier om een duurzame tewerkstelling in de hand te werken is om een werkgarantie aan te bieden voor een bepaalde periode na uitval uit de startbanenmaatregel (naar analogie van IBO – Individuele Beroepsopleiding via training on the job – in Vlaanderen).

2.2 Maatregel Startbaanovereenkomsten GSB: een springplank naar de inschakeling van laaggeschoolde jongeren

Het tweede scenario bestaat erin de oorspronkelijke bedoeling en opzet van de startbaanovereenkomst in ere te herstellen, namelijk die van ruggensteun voor jongeren die een snelle doorstartjob zoeken, weliswaar voor een bepaalde duur, maar die wel hun inzetbaarheid vergroot en dienst doet als springplank naar de reguliere arbeidsmarkt. Bij deze benadering moet de startbaanovereenkomst, afgezien van de onmiddellijke voordelen ervan voor startende jongeren, worden gezien als een vector voor inzetbaarheid, waarbij de gemeenten worden uitgenodigd om een rol te vervullen in, of tenminste als partner bij te dragen tot de sociaalprofessionele inschakeling van de jongere.

Ook dit scenario heeft bepaalde gevolgen die, hoewel ze in de lijn liggen van bepaalde praktijken die reeds hier en daar worden toegepast, over het algemeen soms aanzienlijke ingrepen vergen. De plaatselijke operatoren lanceerden tijdens de rondetafelgesprekken verschillende voorstellen in die zin.

- Bij aanwerving moeten de Startbaanovereenkomsten GSB systematisch worden voorbehouden voor die jongeren die effectief de minste kwalificaties kunnen voorleggen en die niet snel elders kunnen worden ingeschakeld. Bovendien moet de aanwerving in samenwerking met de actoren voor beroepsinschakeling van de gemeente worden georganiseerd;
- Wat organisatie betreft, wordt de functie van jobcoach dé referentie voor de maatregel op het lokale niveau, zowel voor het traject van de jongeren als bij de activiteiten (bewustmaking, bemiddeling) van de aanwervende diensten. In dat kader stellen de deelnemers aan de Franstalige focusgroep voor om de gemeenten een jobcoachingdienst aan te bieden ten dienste van de jongere, gefinancierd door de cel Grootstedenbeleid of de FOD Werkgelegenheid en verzekerd door een organisatie extern aan de gemeentediensten. Daarnaast zou het ook nuttig zijn om de gewestelijke werkgelegenheids- en opleidingsagentschappen bij de maatregel Startbaanovereenkomsten GSB te

³² Zonder daarbij te denken aan een extra verlenging van de maximumleeftijd voor de startbaanovereenkomsten, wat, zo blijkt, slechts een tijdelijk uitstel zou betekenen en de doorstroming van de startbaan naar een reguliere tewerkstelling alleen maar zou bemoeilijken, zonder nog maar te spreken van de symbolisch zware impact van een 'Rosettabaan van onbepaalde duur op 35 jaar'

- betrekken door middel van een overeenkomst tussen de federale overheid en de gemeenten;
- Met betrekking tot de begeleiding en omkadering van de jongere tijdens zijn of haar tewerkstelling, houdt dit ook de ontwikkeling van andere attitudes en een andere ingesteldheid in (in het bijzonder de ontwikkeling van een vertrouwensrelatie en een goede communicatie om het engagement van de jongere te versterken), evenals het verzekeren van een peterschap binnen de gemeentediensten, van systematische beroepsopleidingsmogelijkheden, de valorisering en certificering van verworvenheden en beroepservaring;
 - Wat het soort contract aangaat, houdt dit in dat de aanwervingsmogelijkheden in het kader van een startbaanovereenkomst type 2 worden uitgebreid;
 - De maximumduur van het contract in aantal maanden moet worden vastgelegd (bijvoorbeeld 12 maanden) en/of de federale subsidie moet degressief worden gemaakt;
 - Op het vlak van opvolging moet de jongere bij afloop van zijn of haar startbaanovereenkomst actief worden voorbereid en begeleid bij het zoeken naar een nieuwe job.

2.3 Maatregel Startbaanovereenkomsten GSB: een instrument voor het stedenbeleid

Het derde scenario steunt dan op het stedenbeleid en pleit voor de ontwikkeling van een nieuwe interventie- en werkgelegenheidssector met als centrale spil de 'stadsberoepen'. Sinds de opkomst en ontwikkeling van het stedenbeleid en van maatregelen op maat van het leven in de stad (preventie van de veiligheids- en samenlevingscontracten, wijkcontracten, grootstedenbeleid...) ontstonden er de voorbije vijftien jaar in de stad tal van nieuwe, hybride functies, meestal losjes gedefinieerd en die hun identiteit en weg op het terrein vaak zelf moeten zoeken. Deze functies kregen van verscheidene onderzoekers³³ al gauw het label 'nieuwe stadsberoepen' opgeplakt (parkwachters, stadsstewards, preventie- en veiligheidsambtenaren, buurtbemiddelaars, straatopvoeders...) en worden vaak gekenmerkt door een grote verscheidenheid en een onzeker arbeidsstatuut (activering van sociale uitkeringen, contracten van bepaalde duur of pseudo-contracten van onbepaalde duur, tewerkstellingsprogramma). Op basis daarvan kunnen we echter een derde-interventiesector onderscheiden, met een relatieve institutionele autonomie en met een eigen referentiekader, waar preventie, maatschappij en stad samenvloeien en die een vreedzaam samenleven in de stad beoogt, een mix van preventieve actie en maatschappelijke herhechting, waarbij wordt gestreefd naar een versterking van het maatschappelijke weefsel en de

³³ Zie in het bijzonder SMEETS Sybille, 2006, *Nouveaux uniformes et Etat social actif: vers une recomposition du champ de la sécurité en Belgique?* Proefschrift in de criminologie, Rechtsfaculteit, Université libre de Bruxelles.

uitoefening van sociale controle in de ruimten waar de traditionele vormen van het maatschappelijke regelsysteem lijken te vervagen.

In die optiek kan de maatregel Startbaanovereenkomsten GSB dankzij zijn link met het grootstedenbeleid en de andere vormen van stedenbeleid een instrument zijn voor de ontwikkeling van deze nieuwe interventiesector:

- door de toegekende startbanen duidelijker te kaderen binnen de doelstellingen van het grootstedenbeleid;
- door het beheer van de maatregel op het federale niveau te versterken, niet langer binnen een optiek van louter administratief beheer, maar eerder met het oog op een kwaliteitsvolle aansturing, de uitbouw van ruimten voor de uitwisseling van ervaringen en een referentiecentrum voor deze nieuwe beroepen;
- via transversale en complementaire koppelingen tussen de diverse financieringen en programma's voor 'vreedzaam samen-leven in de stad', via een gemeenschappelijke beheerstructuur op het (para)gemeentelijke niveau.

Hoeveel ruimte laat de federale overheid aan de steden? En hoe passen de steden deze in in het eigen beleid? Het contingent startbanen toegewezen aan het grootstedenbeleid is met 170 arbeidsplaatsen verdeeld over vijftien steden eerder een kleine maatregel van jobcreatie. Het maakt de bestuurbaarheid ervan op lokaal niveau alleszins niet gemakkelijk. De vraag naar de bestuurbaarheid van de maatregel situeert zich op twee niveaus: het verticale niveau, tussen de federale overheid en de steden, en het horizontale niveau, tussen de verschillende stadsdiensten (en andere werkgevers).

Op het horizontale niveau is de moeilijke bestuurbaarheid op te lossen door het beheer van de startbanen te poolen met andere gesubsidieerde tewerkstellingsmaatregelen. Hiervoor zijn verschillende argumenten aan te halen. Ten eerste biedt een zekere schaalgrootte meer mogelijkheden om voorzieningen te treffen op het vlak van de toeleiding, de begeleiding, opleiding, het verlagen van selectiedrempels en doorstroombmogelijkheden. Deze taak is eerder weggelegd voor jobcoaches dan voor de personeelsdienst. Deze laatste heeft net als de stadsdiensten waar de startbanen worden ingepast weinig kennis en know how op het vlak van de omkadering van doelgroepwerknemers. Door pooling wordt ook actief jobbeheer mogelijk: de steden kunnen er beter over waken dat de gesubsidieerde plaatsen de reguliere niet verdringen. Wanneer bijvoorbeeld aanvankelijk additionele jobs uitgroeien tot een verankerde dienst kunnen de gesubsidieerde jobs beter in reguliere worden omgezet. Zo kunnen de gesubsidieerde plaatsen worden ingezet in nieuwe projecten voor andere sociale, ruimtelijke of economische beleidsdomeinen van stedelijke ontwikkeling. Door pooling wordt het met andere woorden ook makkelijker om tewerkstellingsoverstijgend te werken.

Elk van deze drie scenario's vormt een geheel eigen logisch geheel. Nochtans sluiten ze elkaar niet helemaal uit. Voorzieningen zoals BRAVVO (Bruxelles avance-Brussel vooruit)³⁴ in Brussel-Stad geven mogelijke koppelingen aan, met zowel een sterke beheersautonomie op het plaatselijke niveau als een versterking van de inschakeling en professionalisering, evenals de bevestiging van een coherent actieprogramma rond de stadsberoepen. Het hybride karakter van de maatregel Startbaanovereenkomsten GSB en het beheer ervan op de verschillende betrokken niveaus kunnen vanuit dat oogpunt een troef zijn voor een dergelijke heroriëntering.

³⁴ Uitgaande van de vastgestelde uitbreiding van het aantal subsidieniveaus en de soorten subsidies voor stedenbeleid, criminaliteitspreventie en maatschappelijke regulering, streeft deze parageemeentelijke structuur ernaar om op het grondgebied van de stad Brussel een integratie te verzekeren van de subsidies, functies en interventiebenaderingen die kaderen binnen de verschillende programma's rond een tweeledige doelstelling, namelijk een betere veiligheid en de bestrijding van maatschappelijke uitsluiting, plus de herwaardering van het leven in de stad en wijkontwikkeling.